



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

**INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Tesis de Maestría en Administración Pública

Capacidades estatales y articulaciones en espacios locales.

El caso de la política de transporte masivo de pasajeros de Villa María

Autora: Carla Soledad Achilli

Directora de tesis: Mgter. Elizabeth Theiler

Marzo, 2020

Agradecimientos

Agradezco el apoyo incondicional de mi familia para poder culminar este proceso de aprendizaje, así como también a todas aquellas personas que estuvieron presentes, de una u otra manera, durante este recorrido.

A mi Directora de Tesis, Elizabeth Theiler, quien, sin dudas, se convirtió en un gran sostén académico para el alcance de esta meta.

Resumen

Partiendo que la prestación de un servicio público involucra la acción de muchos actores -que poseen diferentes recursos para respaldar sus decisiones y ponerlas en juego en su relación con los demás afectados- interesa repensar la política de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María como un espacio donde situar acciones integrales, reconociendo la existencia de aportes de diversos agentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales e identificando acciones direccionadas con criterios de gobernanza.

Así, por un lado, importa reconocer la existencia de diferentes actores intervinientes en la toma de decisiones respecto al transporte masivo de pasajeros; y por el otro, centrar el análisis en el rol del actor público -la Municipalidad de la ciudad de Villa María- en tanto se indaga acerca de las capacidades estatales que posee la organización para garantizar que estos servicios operen en las condiciones que se establecen en la Carta Orgánica de la ciudad (arts. 29; 30; 176; etc.).

Es decir, el propósito general de este proyecto es describir y analizar la política de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María, así como también establecer las capacidades estatales que dicha Municipalidad posee para alcanzar los objetivos propuestos en la formulación de la política pública frente a los procesos de transformación urbana.

Abstract

Assuming that the provision of a public service involves the action of many actors - who have different resources to support their decisions and put them into play in their relationship with the other affected - it is interesting to rethink the mass passenger transport policy in the city of Villa María as a space where to place comprehensive actions, recognizing the existence of contributions from various agents, both governmental and non-governmental and identifying actions directed with governance criteria.

Thus, on the one hand, it is important to recognize the existence of different actors involved in decision-making regarding mass passenger transport; and on the other, focus the analysis on the role of the public actor -the Municipality of the city of Villa María- while inquiring about the state capacities that the organization possesses to guarantee that these services operate under the conditions established in the Organic Charter of the city (arts. 29; 30; 176; etc.).

In other words, the general purpose of this project is to describe and analyze the mass passenger transport policy in the city of Villa María, as well as to establish the state capacities that said Municipality has to achieve the objectives proposed in the formulation of public policy in the face of urban transformation processes.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN..... 9

ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN 14

 DEFINICIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA 14

 PLANTEO DE LOS PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN 14

 OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS 15

CAPÍTULO 1 16

SOBRE TERRITORIOS GLOBALES, REFORMAS ESTATALES Y TRANSPORTE PÚBLICO 16

 1.1 REFORMA DEL ESTADO, GLOBALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y SUS CONSECUENCIAS EN EL TRANSPORTE PÚBLICO..... 16

 1.2. REFORMA DEL ESTADO EN ARGENTINA 24

 1.3. REFORMA DEL SECTOR TRANSPORTE EN ARGENTINA. BREVE MIRADA HACIA LAS TRANSFORMACIONES AL INTERIOR DEL SECTOR 31

1.3.1 Aproximaciones a los cambios en el marco legal..... 38

 1.4 CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS EN LAS CIUDADES DE ARGENTINA 44

 1.5 ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE REFORMAS ESTATALES Y TRANSPORTE PÚBLICO..... 50

CAPÍTULO 2 53

LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA RELACIÓN TRIPARTITA ENTRE LO LOCAL, LA NUEVA AGENDA Y LAS REDES DE GOBIERNO 53

 2.1 UN NUEVO ESCENARIO, LO “LOCAL” COMO PROTAGONISTA 55

 2.2 NUEVO ROL DE LOS MUNICIPIOS ANTE LA RETIRADA DEL ESTADO – NACIÓN 59

2.2.1 Sobre gobiernos locales e innovación 64

 2.3 LA ARTICULACIÓN COMO MECANISMO INNOVADOR..... 66

2.3.1 Sobre el concepto gobernanza..... 71

2.3.2 Actores y relaciones emergentes 79

 2.4. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE GOBIERNOS LOCALES, ACTORES Y ARTICULACIONES 84

CAPÍTULO 3 87

CAPACIDAD ESTATAL, UN APORTE A LA LUZ DEL CONCEPTO..... 87

 3.1 APROXIMACIONES A LA NOCIÓN DE CAPACIDAD ESTATAL..... 87

 3.2 SOBRE CAPACIDAD ESTATAL EN TÉRMINOS DE “APTITUDES” 101

 3.3 COMPONENTES DE LA CAPACIDAD ESTATAL 104

 3.4 ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE CAPACIDADES ESTATALES..... 111

CAPÍTULO 4	114
4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	114
4.2 ACTORES, REDES, CAPACIDADES ESTATALES Y TRANSPORTE PÚBLICO EN GOBIERNOS LOCALES. ANÁLISIS DEL CASO DE EMTUPSE, VILLA MARÍA	119
4.2.1 Política de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María	122
4.2.2 Sobre actores y redes en la política de transporte masivo de pasajeros de Villa María	132
4.2.3 Sobre capacidades estatales en la política de transporte local.....	144
4.2.3.1 Déficit relacionado con leyes, normas y “reglas de juego”.....	146
4.2.3.2 Déficit vinculado con relaciones interinstitucionales y capital de acción interorganizacional.....	149
4.2.3.3 Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones	159
4.2.3.4 Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.....	166
4.2.3.5 Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas	170
4.2.3.6 Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.....	177
4.3 ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS EN VILLA MARÍA	180
CAPÍTULO 5	182
5.1 REFLEXIONES FINALES.....	182
5.2 LA “REFLEXIVIDAD PÚBLICA” COMO COMPONENTE DE LA CAPACIDAD ESTATAL.....	188
5.2.1 ALGUNAS EXPRESIONES DE REFLEXIVIDAD PÚBLICA EN EL GOBIERNO LOCAL DE VILLA MARÍA	193
BIBLIOGRAFÍA.....	197
ANEXO	214
CUADROS	
CUADRO 1: RESUMEN DE NORMATIVAS VINCULADAS AL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS.....	116
CUADRO 2: ACTORES ENTREVISTADOS – AÑO 2018.....	117
CUADRO 3: MATRIZ DE ANÁLISIS DE ENTREVISTAS Y MARCO NORMATIVO.....	118
CUADRO 4: REGISTRO DE LA CONFIGURACIÓN DE LA ESTRUCTURA.....	161
CUADRO 5: MATRIZ DE ALCANCE DE LAS RESPONSABILIDADES	162
CUADRO 6: TIPO Y NATURALEZA DE LOS PUESTOS DE TRABAJO EMTUPSE.....	165
CUADRO 7: RESUMEN DE INDICADORES E INSTRUMENTOS PARA MEDIR LA REFLEXIVIDAD PÚBLICA.....	191
FIGURAS	
FIGURA 1: FLUJOS DEL SISTEMA DE TRANSPORTE.....	32
FIGURA 2: ESQUEMA CONCEPTUAL CAPÍTULO 1.....	52

FIGURA 3: ESQUEMA CONCEPTUAL CAPÍTULO 2.....	86
FIGURA 4: ESQUEMA CONCEPTUAL CAPÍTULO 3.....	113
FIGURA 5: ESQUEMA GENERAL DE METODOLOGÍA.....	119
FIGURA 6: RECORRIDOS DE LÍNEAS DE TRANSBUS S.R.L.....	131
FIGURA 7: MAPA DE ACTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS.....	143
FIGURA 8: ACTORES EN ETAPAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS.....	144
FIGURA 9: SOBRE ELEMENTOS DE CAPACIDAD DE EMTUPSE.....	180

Abreviaturas

Alumbrado barrido y limpieza (ABL)
Boleto Adulto Mayor (BAM)
Boleto Educativo Gratuito (BEG)
Boleto Obrero Social (BOS)
Carta Orgánica Municipal (COM)
Censo Nacional de Población 2010 (CNP2010)
Censo Provincial de Población (CPP2008)
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Departamento Ejecutivo Municipal (DEM)
Desarrollo Local Sustentable (DLS)
Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado (EMTUPSE)
Encuesta Permanente de Hogares (EPH)
Proceso de Reorganización Nacional (PRN)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI)
Unión Internacional de Transporte Público (UITP)
Universidad Nacional de Villa María (UNVM)

Introducción

Las políticas de reforma que se dieron durante los '90 del siglo XX, en América Latina, tuvieron como objetivo central la reducción del rol del Estado y, en terrenos donde la intervención de éste fue menos cuestionada -como las políticas sociales- la visión dominante tendió a concederle una función residual.

Frente a este contexto, el desarrollo de las capacidades estatales quedaba acotado y limitado, en tanto se consideraba a los mercados con capacidad para resolver los problemas fundamentales de la vida económica y social. Solo a finales de la década de 1990, la necesidad de fortalecer las capacidades estatales fue reconocida y colocada en la agenda a partir de la recomendación de los propios organismos financieros internacionales (Banco Mundial, 1997).

Teniendo en cuenta que el éxito o fracaso de toda política pública depende, mayoritariamente, de las capacidades con las que cuentan las instituciones estatales para obtener resultados positivos en relación a sus intervenciones, se propone un análisis a la luz de tal categoría conceptual. Es decir, en este trabajo, interesa rescatar para la discusión teórica -pero también política- el tema de las capacidades que los estados locales disponen para la gestión de políticas públicas y aplicarlo a una experiencia concreta, como es el caso de la política de transporte masivo de pasajeros de Villa María en tanto servicio fundamental para atenuar los impactos de las transformaciones sociales producidas por el proceso globalizador.

En América Latina, el proceso de globalización ha generado un fuerte impacto en la organización territorial de las ciudades, y la marginación y segregación sociales son consecuencias asociadas directamente a dicho proceso, fundamentalmente en las zonas urbanas. Así, se distinguen las diferencias entre los barrios pobres, excluidos de muchos de los servicios, de aquellos barrios con mayor poder adquisitivo, que sí cuentan con ellos.

En este sentido, el fenómeno de la marginación social se plantea como uno de los principales problemas de las ciudades modernas, e implica cierto desafío por parte de los Estados, -principalmente de los gobiernos locales- en la resolución de tal problemática. Frente a este contexto, el transporte colectivo de pasajeros aparece como una herramienta clave para enfrentar ese proceso en tanto estrategia de integración de las áreas territoriales postergadas, mejorando su movilidad, sin dejar de ocuparse del acceso a zonas urbanas alejadas, producto de la expansión y crecimiento urbano.

En el caso particular de la ciudad de Villa María, esto último se ve reflejado en la instalación de numerosas empresas en el Parque Industrial, lo cual demanda mayor movilidad de empleados hacia sus fuentes de trabajo; Programas de Acceso al Suelo Urbano en zonas alejadas al centro de la ciudad, aumentando la demanda de transporte por parte de familias enteras, ya sea por cuestiones de trabajo, educación, salud; la creación de centros comerciales en las afueras de la ciudad, lo que implica un incremento de traslado por parte de empleados y usuarios, tan solo por citar algunos ejemplos.

Por consiguiente, los sistemas de transporte público de pasajeros se constituyen en condición necesaria para el funcionamiento de las ciudades, no sólo por las implicancias concretas que tiene sobre la productividad y el desarrollo de las mismas, sino también porque son un medio para que la población urbana pueda acceder a servicios básicos como salud, educación, recreación, mercado laboral, interacción con los diversos componentes de la urbe, entre otros. La vida urbana genera necesidades que deben ser enfrentadas en forma colectiva: el transporte de personas es una de ellas.

En Villa María, la dispersión urbana se acrecentó a partir de la década de 1990, ocasionando, entre otras cuestiones, el incremento de las distancias que la población transita y, en consecuencia, una mayor dependencia del vehículo privado.

Según el Censo Provincial de Población llevado a cabo en el año 2008 (CPP2008), Villa María tenía, en aquel momento, 77.551 habitantes, mientras que, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), los resultados del año 2010 arrojaron un número superior: 79.946, específicamente. Cabe aclarar que la ciudad forma, junto con la ciudad Villa Nueva, parte de un conglomerado urbano y, según estimaciones de los resultados del Censo Nacional de Población del año 2010 (CNP2010), se calcula que el conglomerado contaba con un total de 99.308 habitantes, en tanto que, en 2001, tenía 88.643 habitantes.

La expansión urbana desmedida plantea desafíos a los sistemas de transporte, particularmente en lo que concierne a su viabilidad económica y sus efectos regresivos (en términos de tiempo, costo y acceso), al limitar la “movilidad” de ciertos grupos, aumentar el aislamiento social de los mismos y reducir sus oportunidades de interacción social a escala urbana. Por lo tanto, la transformación urbana y demográfica de la ciudad requiere que el gobierno local deba dar respuestas a la problemática de la movilidad mediante la formulación de políticas públicas en materia de transporte público de pasajeros.

Ahora bien, el transporte de pasajeros, como todo servicio público, constituye un sistema de relaciones sociales entre actores con roles diferentes, diferenciados y articulados entre sí que, a su vez, se encuentran regulados por un sistema normativo (Pérez, 2000:12). Es decir, la prestación de un servicio público involucra la acción de muchos actores con tendencia a estructurarse en un proceso que reconoce cinco fases: la política, la planificación, la producción, el seguimiento y la evaluación del servicio. Asimismo, estos actores poseen diferentes recursos (materiales, de información, de coerción, ideológicos) que resguardan sus decisiones y ponen en juego su relación con los demás actores.

En este sentido, el presente proyecto se aboca al interés de repensar la política de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María como un espacio donde situar acciones integrales, reconociendo los aportes de los diferentes actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales; para luego, y en función de ello, poder identificar indicadores de capacidad estatal del gobierno local en materia de transporte público.

En lo que se refiere a la delimitación temporal de trabajo, el mismo abarca el período 2004-2016. El recorte se justifica dado que, de acuerdo a Sánchez et al. (2010), las transformaciones urbanas se han acentuado en dicho período y han obligado a la reformulación de políticas públicas locales, entre ellas, la referida al transporte público a partir de la creación de la Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado (EMTUPSE).

De acuerdo a lo expuesto, el desarrollo del trabajo se estructura en cinco capítulos. Luego de una breve aproximación a los aspectos generales de la investigación, en el primer capítulo se adentra al marco teórico del trabajo con un esbozo general de lo que implicó la Reforma de Estado en Argentina y al interior del sector de transporte público, como también la reconfiguración del marco normativo vinculado a ello. En el segundo, se desarrollan algunos aspectos vinculados al protagonismo de lo “local”, la nueva agenda municipal y los nuevos perfiles de gestión, mayormente orientados a un modo de gestión relacional, estilo imperante en la actualidad. En el tercer capítulo, se abordan cuestiones vinculadas a la capacidad estatal y sus indicadores. De esta manera, en el cuarto, se analiza la política pública de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María en virtud de los objetivos planteados. Finalmente, en el quinto capítulo, se plantean algunas reflexiones finales respecto al caso analizado, como así también, la construcción de nuevas categorías analíticas como hallazgo del trabajo realizado.

En cuanto a aspectos metodológicos¹, el trabajo de investigación es de tipo exploratorio-descriptivo, razón por la cual no se formuló una hipótesis de trabajo. Para alcanzar los objetivos planteados, tratándose de un estudio de caso, las técnicas empleadas para la recolección y análisis de datos se centraron en la recopilación y análisis de la normativa municipal en materia de transporte público (Carta Orgánica Municipal, Ordenanzas, Decretos, Convenios) y en entrevistas semiestructuradas a actores públicos y no públicos (informantes clave) involucrados en el ámbito de la política seleccionada. Los datos obtenidos fueron sistematizados y analizados a partir de matrices ad-hoc² según categorías analíticas centrales. De manera tal, es importante destacar que la aplicación de la metodología SADCI para el análisis de las capacidades estatales sólo se realizó parcialmente teniendo en cuenta el marco analítico de los déficit de capacidad institucional establecido por los autores referentes de la misma y se complementó con aportes realizados por Bertranou (2013) a fin de poder lograr reflexiones e interpretaciones más generales e integrales sobre la política pública local de transporte masivo de pasajeros en función de las variables analizadas.

El abordaje reveló, no solo el carácter innovador de la gestión del servicio de transporte público de pasajeros por parte del gobierno local, sino también la existencia de algunos elementos que contribuyen a incrementar su capacidad estatal para ello y otros que atenuan la misma.

De esta manera, el trabajo que se presenta a continuación, no solo ilustra el esfuerzo de mi recorrido en esta instancia y proceso de aprendizaje que implicó la Maestría en Administración Pública del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba, sino que también intenta aportar hallazgos al campo de las políticas públicas, sobre todo, teniendo en consideración que la temática se estudia, generalmente, a nivel de las grandes ciudades o metrópolis latinoamericanas, sin contar con investigaciones específicas para los asentamientos urbanos de las dimensiones del objeto de este estudio. Cabe destacar que no existen, hasta el momento, antecedentes específicos que tuvieran como foco la ciudad de Villa María, su dinámica de crecimiento y la relación de ésta con la prestación de servicios públicos, todo ello desde el campo del “Análisis de Políticas Públicas”. La incorporación de la dimensión de análisis “Capacidades Estatales” y la potencial identificación de déficits permitirán aportar

¹ Véase aspectos metodológicos.

² Ver anexos.

elementos que contribuyan a detectar aspectos alrededor de los cuales sea posible formular proyectos de mejora o desarrollo institucional.

Aspectos generales de la Investigación

Definición y delimitación del Tema

El propósito general de esta investigación es describir y analizar la política de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María, estableciendo las capacidades estatales que dicha Municipalidad posee para alcanzar los objetivos propuestos en la formulación de la política pública frente a los procesos de transformación urbana.

El trabajo se localiza espacialmente en la ciudad de Villa María (parte del conglomerado urbano Villa María-Villa Nueva), Provincia de Córdoba, la cual ha experimentado un proceso de crecimiento poblacional sostenido en los últimos años y ha acentuado su rol de centro de servicios de distinto tipo de una amplia región de influencia. La localidad es una de las principales cuencas lecheras de país y sede de importantes industrias agropecuarias, metalmecánicas, alimenticias y tecnológicas, como así también un centro comercial y de servicios, especialmente educativos; además de constituirse como la tercera ciudad, en cuanto a la población, de la provincia en tanto cuenta con 72.162 habitantes, según datos de Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001 y, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 2010 con 79.946.10

En cuanto a la delimitación temporal de la investigación, la misma abarca el período 2004-2016. El recorte se justifica dado que, de acuerdo a estudios realizados, las transformaciones urbanas se han acentuado en dicho período y han obligado a la reformulación de políticas públicas locales, entre ellas la referida al transporte público, a partir de la creación de la Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado (E.M.T.U.P.S.E.) y del sistema.

Planteo de los Problemas de Investigación

El problema de investigación central de este proyecto es el siguiente: ¿Cuáles son las características y qué transformaciones ha experimentado la política pública de transporte masivo de pasajeros en el período 2004-2016 en la ciudad de Villa María?

A partir del mismo, se desprenden los siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son los actores que se encuentran vinculados al sistema de transporte

público masivo de Villa María?

- ¿Qué programas y proyectos en materia de transporte público masivo de Villa María manifiestan acciones integrales, formuladas e implementadas con aportes de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales?
- ¿Qué rol deber cumplir y cuál efectivamente cumple la Municipalidad de Villa María en la definición de la política, su planificación, producción, monitoreo y evaluación?
- ¿Cuál es la capacidad estatal que presenta la Municipalidad de Villa María para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros?

Objetivos generales y específicos

Como objetivo general de la investigación, se pretende describir y analizar la política de transporte público masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María en el período 2004-2016 e identificar componentes de capacidad estatal que la Municipalidad presenta en diferentes fases de la prestación del servicio público.

De tal manera, los objetivos específicos son:

- **OE 1** – Describir la política pública de transporte público masivo de pasajeros y sus transformaciones en el período 2004-2016 en la ciudad de Villa María.
- **OE 2** – Identificar los actores intervinientes en la política pública y analizar el rol que el actor público local –la Municipalidad de la ciudad de Villa María- cumple en las diferentes fases de la prestación del servicio público transporte masivo de pasajeros: la formulación de la política, la planificación, la producción, el seguimiento y la evaluación del servicio.
- **OE 3** – Analizar las capacidades estatales que la Municipalidad de la ciudad de Villa María posee para el cumplimiento de su rol en la prestación del servicio de acuerdo a la tipología que establece la metodología SADCI y los indicadores que plantea Bertranou, específicamente el “Capital de acción interorganizacional”.
- **OE 4** – Identificar acciones institucionales que posibiliten el desarrollo de programas y proyectos direccionados por criterios de gobernanza en materia de transporte masivo de pasajeros.

Capítulo 1

Sobre territorios globales, reformas estatales y transporte público

Para poder describir y analizar la política de transporte público de pasajeros en Villa María e identificar componentes de capacidad estatal que el gobierno local presenta para ello, se debe partir necesariamente de las transformaciones producidas por el proceso de globalización y reforma estatal, sin dejar de lado los impactos indeseados que las mismas han tenido en el desarrollo de políticas públicas vinculadas al transporte público. Como consecuencias directas de ello, se generaron, entre otras cuestiones, modificaciones no solo en la urbanización -que se hicieron visibles en procesos de expansión de manera desorganizada, donde la exclusión social se presentó como uno de los problemas más importantes- sino también en las estructuras y demandas reales a los gobiernos locales, quienes se vieron interpelados a los fines de obtener respuestas.

De este modo, a continuación, se esboza algunos lineamientos generales en relación a las transformaciones económicas, sociales y territoriales a fin de comprender la influencia que ocasionaron en el servicio público de transporte de pasajeros, concebido como un recurso clave para la integración de los territorios marginados, mejorando su movilidad y acceso a los servicios urbanos.

1.1 Reforma del Estado, globalización en América Latina y sus consecuencias en el transporte público

Durante varios años, el conjunto de políticas económicas neoliberales se mantuvo firme en toda América Latina a pesar de las alternancias de gobiernos de diferentes inclinaciones ideológicas, y fue recién a partir de los inicios del siglo XXI que se dio origen a un revisionismo con respecto a las mismas y al rol del Estado que planteaban. Ahora bien, durante el proceso de reforma, “han surgido propuestas de reformas de segunda y tercera generación encaminadas a posteriori, una década después, a llenar las lagunas o imperfecciones de las primeras” (Ibarra, 2004: 8), produciendo resultados diversos en cada contexto donde fueron aplicadas.

A raíz de la precipitación de los cambios en las economías y las sociedades industriales en la segunda mitad del siglo XX, se originaron reformulaciones en el orden internacional, donde la

transnacionalización de la producción y el comercio exigían la eliminación de las fronteras y la unificación de las políticas socioeconómicas nacionales para poder dotar de mayor seguridad a producción y comercios de los centros mundiales. En el orden político-institucional, a cambio de la renuncia a la soberanía económica, en palabras de Ibarra (2004) se dio impulsó a la modernización democrática formal y la convergencia internacional de los sistemas políticos, conforme al modelo anglosajón³.

Los años sesenta y la primera mitad de los setenta del siglo XX se caracterizaron por un mayor protagonismo del Estado en áreas de bienestar social, producción y economía. La industrialización sustitutiva avanzaba en Argentina, así como en Brasil y Méjico como mecanismo regulador del mercado, siguiendo las recomendaciones de Prébisch⁴ y CEPAL⁵. “Los resultados fueron una creciente urbanización y marginalidad, a las que se sumó el intenso conflicto político sobre la distribución. Además, la inflación y el régimen autoritario fueron los modos predominantes de la economía y la política” (Orlanski, 2005: 3).

De acuerdo con Ibarra (2004), es en esta época que se producen cambios paradigmáticos que, si bien no rompen con los principios del orden internacional del inicio de la posguerra, si alteran el sentido de las recomendaciones del Primer Mundo a los países periféricos. Bajo este contexto, el nuevo diagnóstico situaba el problema del subdesarrollo en una

(...) estructura distorsionada de precios que limitaba la absorción de mano de obra y generaba tasas subóptimas de expansión del PIB. La raíz de esos problemas se atribuía al fuerte intervencionismo estatal que empeoraba la asignación de recursos, propiciando el uso de técnicas de alta densidad de capital y dando lugar a rentas improductivas amparadas en el favor oficial. A tal efecto, se recomendó abrir los mercados y suprimir los subsidios y el conjunto de medidas proteccionistas, incluida la participación estatal en la producción (Ibarra, 2004: 14).

³ Es decir, entre 1940 y 1950 el subdesarrollo se explicaba por la insuficiencia de la inversión y el ahorro, que habría de suplirse con fondos internacionales. El comercio internacional se consideraba bueno, pero limitado para lograr el desarrollo; por ello se aceptaba el proteccionismo a las industrias nacientes y déficit moderados en las cuentas externas; asimismo, se admitía el traslado de recursos desde las actividades tradicionales a las modernas, con el respaldo de políticas industriales activas, aunque éstas se reflejasen en déficit fiscales, siempre y cuando éstos fuesen pequeños.

⁴ Raúl Prébisch (Argentina, 1901-1986), político, académico y economista, reconocido por sus aportes a la teoría estructuralista del desarrollo económico. En 1947, ingresó a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, institución de la que fue Secretario Ejecutivo entre 1950 y 1963.

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región. Sus labores se concentran en el campo de la investigación económica.

En términos de Orlansky (2005), aunque en forma desigual, pero incuestionable, la década de 1980 marcó la orientación de numerosos países en desarrollo hacia las reformas orientadas a una economía de mercado⁶.

En la década del '70, la reestructuración del Estado comienza a plantearse con fuerza en la mayoría de los países del mundo capitalista, en la medida que el agotamiento del patrón de acumulación imperante desde la posguerra imponía no sólo una nueva relación entre capital y trabajo sino también entre Estado y Sociedad. Los graves efectos de la crisis petrolera durante esta década, sumados a la crisis de la deuda en los años '80, abrieron paso al cuestionamiento de la presencia estatal, especialmente en la esfera productiva, considerándose a los servicios públicos de infraestructura como uno de los factores que contribuía a los crecientes déficits presupuestarios del sector estatal (Zeller, 1997: 8-9).

De acuerdo con Fair (2014), en el caso particular de Argentina, fue durante la dictadura militar de 1976 donde se comienzan a emplear las primeras políticas de corte más ortodoxo.

El denominado Proceso de Reorganización Nacional (PRN) tenía como objetivo implícito llevar a cabo una reestructuración económica y social que terminara con las políticas redistributivas asociadas al peronismo y, por consiguiente, con la potencia y homogeneización que poseían los trabajadores (...) Frente a esa situación, caracterizada por el fuerte poder político y organizativo de los trabajadores y sindicatos, los sectores dominantes se propusieron limitarlos mediante una transformación de la estructura económica y social vigente. Para ello, debían llevarse a cabo una serie de reformas de mercado que transformaran de raíz un Estado que era visto como ineficiente, corrupto y burocrático, a los fines de ser reemplazado por un nuevo Estado subsidiario, a partir de la reducción del gasto público, la privatización de las empresas públicas, la eliminación de la corrupción y la ineficiencia estatal, y la desregulación de la protección industrial (...) (Fair, 2014: 135).

En general, el surgimiento de la crisis estuvo relacionado con el retraso institucional de los Estados ante los procesos de globalización. Frente a ello, surgió un modelo bien definido que se dio en llamar “Consenso de Washington”, donde se reflejaba una nueva modalidad para el diseño de políticas económicas “adecuadas”, que fue adoptada por la mayoría de los países

⁶ Las medidas de ajuste y reforma del estado manifiestan la necesidad de adaptación a un nuevo contexto del capitalismo. Por consiguiente, y debido al fracaso de algunas políticas de estabilización de corte más heterodoxas como por ejemplo el Plan Austral en Argentina en 1985 o el Plan Cruzado en Brasil en 1986, se agudizó la crisis fiscal del Estado y se fortaleció la necesidad de repensar el modelo de desarrollo económico centrado sobre el Estado.

latinoamericanos⁷. El Consenso buscaba la reducción del tamaño del Estado y la redefinición de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. “La estrategia neo-liberal persigue la expansión del rol del mercado, promoviendo la reducción del tamaño y funciones del Estado que pasa de un papel predominante a uno subsidiario” (Mesa-Lago, 2000: 7).

De esta manera, por una cosa o la otra, la percepción de los centros toma relevancia⁸; los países latinoamericanos comienzan a liberar mercados y desregular, suponiendo que de esa forma abren las puertas a un desarrollo rápido. De acuerdo con Santiso (2001), pese a ello, un balance de las primeras reformas mostró que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos, en particular en las áreas sociales⁹. En consecuencia, surgen algunas reformulaciones, ya que:

(...) a mediados de los años 90, las insuficiencias de la agenda de reformas estándares que se sostenían en el Consenso de Washington obligaron a ajustar el temario reformador e integrar reformas institucionales con el objetivo de consolidar y radicar las reformas de “primera generación” (Santiso, 2001: 5).

El informe anual del Banco Mundial del año 1991 repetía el discurso neoliberal de años anteriores, pero añadía un nuevo elemento: la inversión en capital humano como precondition para el desarrollo. Según Ibarra (2004), la confrontación de los escasos resultados y los grandes costos sociales de las reformas aperturistas latinoamericanas, frente al éxito de los gobiernos europeos, llevaron a redescubrir al Estado como agente conductor de la transición globalizadora. Es decir, sin un gobierno eficiente, las reformas no lograrían los resultados esperados ni propiciarían el desarrollo de los países periféricos. Así, se comenzó a aceptar que el Estado y la política tienen funciones ineludibles en la conducción de las reformas políticas internas y del relacionamiento externo.

⁷ Así, el discurso neoliberal se vuelve hegemónico planteando un único camino para salir de la crisis.

⁸ Gutiérrez (2005) sostiene que algunos de los argumentos utilizados para generar aceptación del programa neoliberal, fueron utilizadas experiencias tales como el éxito de los “tigres asiáticos” (Singapur, Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong), las transformaciones durante la década de 1980 por EEUU y el Reino Unido, las crisis latinoamericanas de los '80 y la caída del modelo socialista.

⁹ Las realidades de los países en América Latina fueron muy diferentes. El ritmo de desarrollo latinoamericano en más de dos décadas (1980-2000) se redujo a la mitad del que se alcanzó en los treinta años anteriores y se produjo desempleo, marginación y desajustes en el mercado de trabajo.

De tal manera, en esta segunda fase, las reformas abarcaron una amplitud de temas de transformaciones estructurales e institucionales llamadas de “segunda generación”, que incluyeron la reforma del Estado, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad. En este marco, las instituciones¹⁰ se consideran cruciales para un desarrollo sostenible equitativo y, por su parte, el Estado debe ser reconstituido para poder desempeñar sus responsabilidades (Santiso, 2001).

Tal como quedó expuesto, la historia del siglo XX guarda innumerables experiencias de intentos de reforma estatal a gran escala en América Latina, entendidas como esfuerzos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del aparato del Estado a fin de dotarlo de mayor eficiencia y eficacia.

En América Latina existieron algunas implementaciones de reformas administrativas, incluso antes de que se ordenaran según generaciones. No obstante, “dos características propias de estas experiencias parecen diferenciarlas claramente de las iniciativas encaradas a partir de los años 80 y, sobre todo, de los 90” (Oszlak, 1999: 84).

Según Oszlak (1999), en primer lugar, el contexto ideológico en el que se originaron aquellos intentos, le proporcionaba un carácter marcadamente articulador al Estado dándole un papel fundamental en la intervención de las relaciones sociales. Las propuestas de reforma planteaban un fortalecimiento institucional de las empresas públicas (no su eliminación), radicalmente opuesto con las ideas de la década siguiente que darían lugar a lo que se conoció como la “primera generación” de reformas del estado.

En segundo lugar, el balance de las reformas mostró escasas mejoras debido a que no consiguieron ser establecidas con éxito en América Latina a diferencia de las transformaciones que se impulsaron desde la segunda mitad de los ochenta y que se concretaron con un nivel de acierto mayor.

Finalmente, se pueden identificar dos momentos en el proceso de modernización administrativa de América Latina. El primero de ellos, desde los años setenta hasta fines de los ochenta, donde aparecen la privatización, la desregulación económica y la apertura comercial y se vislumbra una nueva dimensión del tamaño del estado y en la función reguladora del mismo. El segundo momento, a principios de los noventa, a partir del cual surge una nueva generación

¹⁰ Es sobre ello donde se destaca un elemento fundamental de las reformas de “segunda generación”, es decir, en su carácter político que implica reinventar la política. Básicamente, el objetivo consistió en profundizar, completar y corregir las falencias de las reformas de mercado de ‘primera generación’.

de iniciativas reformistas con el objetivo de modificar de fondo la gestión de los estados¹¹. Se plantea un conjunto de principios y técnicas que buscaron hacer frente al modelo tradicional y establecer los rasgos básicos que permitan la conformación de uno post-burocrático.

Ahora bien, lo esbozado anteriormente, sirve como introducción y marco contextual para entender los cambios que se dieron a nivel de servicios públicos, precisamente los relacionados al transporte¹².

Hacia la década '80, el autotransporte de pasajeros era monopolio público, con una fuerte y marcada presencia del Estado en la mayoría de las grandes ciudades de los países desarrollados, donde la cuestión económica de la provisión del servicio no se constituía en un tema de preocupación.

A finales de los años '80, la crisis económica en muchos países pone en escena de debate a los recursos públicos, a partir de lo cual, se orienta la reforma del sector transporte hacia dos metas claras en términos económicos: incrementar la eficiencia y eliminar las subvenciones.

Es decir, a nivel del transporte público urbano, el reajuste estructural de la economía, desde mediados de los años 1980, y más particularmente durante la década de los '90, tuvo su primera expresión a través de la liberalización de la actividad, disminuyendo las regulaciones del sector y llegando, en algunos casos, a la total desregulación¹³.

¹¹ Según Ernesto Cohen y otros (2001), en *“Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso”*, las principales características del nuevo paradigma de la gestión pública son: • “Adopción del principio del ciudadano-cliente o usuario, con derechos mejor especificados y más efectivamente respetados. • Definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia no sólo al momento de la contratación. • Establecimiento de contratos de gestión, que permitan explicitar los objetivos, misión y metas de las entidades ejecutoras y, sirvan de base para su evaluación. • Separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, así como las de formulación y diseño de políticas públicas, incluidas las de regulación. • Cobro de tasa de usos, contratación de servicios externos y concesión a privados de derechos de administración o construcción de obras de interés colectivo; privatización de organismos, empresas y servicios en general. • Reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano (por ejemplo en materias tributarias) y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención. • Devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones, desde el vértice de la pirámide de poder hacia los niveles intermedios e inferiores. Se aplica al campo laboral (donde las estructuras tienden a ser menos jerárquicas y más horizontales), así como al fiscal (caracterizado por procesos de descentralización de recursos y competencias desde el centro hacia los gobiernos subnacionales)” (Cohen y otros, 2001:12).

¹² Las políticas de reformas condujeron de manera inexorable a una transformación del sector transporte en términos radicales abarcando aspectos económicos, financieros, legales e institucionales, dado que, un rasgo distintivo del sector pre-reforma, era un alto nivel de intervención estatal.

¹³ El discurso neoliberal encuentra en la “excesiva e inadecuada” intervención del Estado, la explicación de los males del sector transporte: escasa eficiencia de las empresas, incremento de los costos de operación y de las subvenciones, baja calidad de servicio, entre otros.

El servicio de transporte público (...), ofrecido tradicional y predominantemente por colectivos, había sobrevivido, desde los años '20 y '30 del siglo XX, en el marco de una fuerte y compleja regulación, aunque débilmente aplicada, que se sintetizaba en un control rígido de la tarifa y en una gran libertad para la definición del nivel de servicio a una rentabilidad más o menos constante (...). Este sistema consiguió una relativa estabilidad (...) pero se fueron acumulando una cantidad de impactos negativos que afectaron la eficiencia del sistema (...). Sin embargo, antes de que fuera posible introducir dichas medidas correctivas, la crisis económica general de los años '80 y las reacciones oficiales en materia de política económica (...) encontraron al servicio de transporte público urbano en una mala situación para implementar esas correcciones (Figueroa, 2001: 384).

La reducción del gasto público en el transporte y, el aumento de las rentabilidades en el sector, fueron los objetivos principales del proceso reformista.

Se sostiene como un argumento común, que el incremento de los costos operacionales (y por ende de los subsidios), y la pérdida de productividad y calidad del servicio, son resultado de una modalidad de intervención reglamentaria del estado caracterizada por la falta de incentivos comerciales, la hegemonía de los intereses corporativos, y el poder político de los sindicatos. (Gutiérrez, 2005: 120)

No obstante estos aspectos generales, “la reforma del transporte a nivel internacional asumió diversas modalidades de implementación, combinándose distintas políticas, con mayor o menor coherencia intrasectorial, con tiempos e intensidades variables (privatización total o parcial, con o sin desreglamentación, en etapas o no, etc.)” (Gutiérrez, 2005: 122).

De tal manera que se identifican dos modelos de reformas bastantes claros. Por un lado, el de los países precursores de ello, Estados Unidos y el Reino Unido que fueron los más contundentes y sustanciales en relación a los tiempos y formas de aplicación de las reformas. Por otro lado, se ubica el caso de la Comunidad Europea, que tuvo una actitud tradicionalista y reservada respecto al rol del estado y a los servicios públicos. De este modo:

- se reafirma la incumbencia del estado aún en un "mercado desreglamentado" (a fin de evitar la competencia despiadada, preservar la calidad del servicio y garantizar su seguridad).
- se preserva explícitamente la concepción de servicio público del transporte de pasajeros, obligándose inclusive la modificación de las legislaciones de los países miembros.

-se aplican políticas de re-reglamentación, es decir, se reestructura la gestión de servicios que se mantienen bajo explotación pública (especialmente de los servicios ferroviarios). (Gutiérrez, 2005: 122)

Por consiguiente, es posible sostener que las políticas de reforma ocasionaron impactos sobre el empleo, el nivel del gasto público debido a la disminución de subvenciones de los servicios y, la prestación de servicios no rentables. Posterior a las medidas reformistas, no se especificó de manera clara que rol debería tener el estado respecto a la planificación, control y reglamentación. Lo que si estaba claro, era el carácter prioritario que le asignaban a las reformas los organismos internacionales de desarrollo (Banco Mundial, 1995)¹⁴.

La liberalización y eliminación de subsidios tuvieron como consecuencia la desaparición o privatización de las empresas públicas de transporte colectivo en América Latina debido a que muchas empresas públicas terminaron agotadas por sus déficits financieros, alentando una mayor participación del sector privado. Como efecto de la liberalización, se generó una atomización o dispersión de los sistemas de transporte público (Figueroa, 2001), visibilizándose en circuitos escindidos social y económicamente de distintos estratos de la población, dando cuenta de una fuerte polarización social expresada en el uso del transporte. Es decir,

mientras la población de mayores recursos se sirve crecientemente del automóvil privado, en los sectores de menores ingresos la demanda se divide entre aquéllos que tienen una mejor accesibilidad a los medios formales de transporte público y aquéllos que sólo disponen de medios informales, degradados e inseguros (Figueroa, 2001: 47).

En síntesis, si se hiciera una revisión de los principales rasgos de la globalización en nuestras ciudades, se podría constatar que el sector transporte público ha sido protagonista de diferentes cambios de orientación, haciéndose cargo de políticas liberales y de una gestión acorde a una actividad más o menos organizada (independientemente de su eficacia y funcionalidad social) sobre la base de empresas relativamente formales y reguladas (De Mattos, 2003; citado en Figueroa, 2005). En consecuencia, los costos de transporte han aumentado significativamente,

¹⁴ Según Gutiérrez (2005), las medidas aplicadas a reformar el sector, mas alla del contexto politico-institucional de cada país, tuvieron dos elementos comunes: la incorporación criterios comerciales a las empresas públicas (reforma comercial), y la inserción de instrumentos de mercado a los servicios públicos (reforma reglamentaria).

instaurando una fragmentación que coloca a cada usuario frente a un fragmento del servicio acorde a sus necesidades y capacidades de pago.

En virtud de lo expuesto, se vuelve imprescindible analizar brevemente los procesos de reforma del Estado en Argentina para luego visibilizar el impacto de los mismos sobre el sistema de transporte público (especialmente el de pasajeros), para entender, en parte, algunos de los fenómenos que afectan hoy a las ciudades argentinas, tal el caso de la exclusión-marginación social. Es decir, una manera de lograr la integración de las zonas marginadas se basa en la mejora de su movilidad y acceso a los servicios urbanos, con lo cual el transporte público de pasajeros se convierte en una herramienta clave para su concreción, y plausible de ser analizado.

1.2. Reforma del Estado en Argentina

Un elemento importante que permitió no sólo un crecimiento económico, sino también, dio origen a la integración social de Argentina, fue el desarrollo de las instituciones propias del Estado de Bienestar; lo cual se vio reflejado en la expansión ampliada de los servicios públicos con notables efectos en la estructuración de las clases sociales y en el funcionamiento de la economía.

A diferencia de la experiencia europea, en Argentina este proceso no fue acompañado de estabilidad política, sino que estuvo caracterizado por regímenes democráticos con prácticas autoritarias, dictaduras militares y violencia política que se volvieron rasgos característicos del desarrollo del Estado de Bienestar en nuestro país.

Desde su comienzo propició el aumento de la seguridad social de la población; debido a su auge, se generaron políticas sociales en función de objetivos universalistas, cuya finalidad básica fueron la equidad y el bienestar. Sin embargo, esa forma de intervención estatal fue fuertemente cuestionada, sobre todo por las concepciones neoliberales que planteaban un estado mínimo y acotado¹⁵.

Hacia fines de los 80', se hizo evidente el fracaso del modelo de crecimiento implementado y la caída del sistema llegó. A partir de la crisis político-institucional-económico-social que vivió la Argentina, se habían dado las condiciones para la implementación de lo que en aquel momento

¹⁵ Véase Oszlak, O. (2003): "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina". Desarrollo Económico, vol. 42, N° 168. Buenos Aires, Argentina.

era el modelo dominante y que proponía medidas vinculadas a una sustitución del Estado por el Mercado con medidas tales como la apertura de la economía, la desregulación, la competitividad, la liberalización, las privatizaciones, entre otras¹⁶.

Así, en los años '90 se legitimó un nuevo modelo estatal basado en la idea de una modernización capitalista y un achicamiento del Estado en respuesta de la globalización; es decir, se dió paso a lo que es el "Estado Neoliberal"¹⁷. Un conjunto de diez proposiciones resumió el denominado "Consenso de Washington"¹⁸, designación establecida por Williamson¹⁹, buena parte de cuyas propuestas se aplicaron durante el gobierno de Menem²⁰.

De tal manera, que se ubicó al Estado frente a un gran debate acerca de su rol, tamaño y funciones a cumplir²¹. "Dada la imperiosa necesidad de reformar el mismo, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se propuso simplemente la reducción del tamaño del mismo y el predominio total del mercado". (Documento del CLAD, 1999: 7)

"La década del 90 marca el inicio de una profunda reforma y ajuste del aparato estatal y de las políticas públicas, fundamentalmente las de regulación económica" (Zeller, 1997: 2). La

¹⁶ Se partía de un diagnóstico donde se establecía que la crisis económica se debía al fracaso de un modelo de organización social basado en un fuerte centralismo e intervencionismo estatal, con lo cual se debía remplazar al Estado por el mercado.

¹⁷ La llegada a la presidencia de Carlos Menem (julio de 1989) puso fin con el Estado de Bienestar que se había conformado con el peronismo e implicó un proceso de fuerte transformación que atravesó distintos planos: economía, política, sociedad y cultura.

¹⁸ Las 10 proposiciones planteadas por el Consenso de Washington fueron: 1) disciplina fiscal; 2) reformulación de las prioridades en el gasto público en favor de la salud primaria, la educación y la infraestructura; 3) reforma impositiva; 4) liberalización financiera; 5) unificación de la tasa de cambio; 6) apertura comercial; 7) acceso a inversiones extranjera; 8) privatización de las empresas estatales; 9) desregulación en aras de la competencia; y 10) facilitación de los derechos de propiedad.

¹⁹ El concepto como tal fue acuñado por el economista británico John Williamson (Reino Unido, 1937) en un artículo publicado en 1989, donde enunciaba una serie de medidas de estabilización y ajuste de las economías respecto a las cuales determinadas instituciones con sede en Washington -mayormente el FMI y el BM, así como el gobierno y la Reserva Federal de EE.UU.- parecían tener consenso sobre su necesidad. En términos generales tenían como objetivo orientar a los países en desarrollo inmersos en la crisis económica para que lograsen salir de la misma.

²⁰ De acuerdo a Campione (1997), si se quiere comprender el marco conceptual en donde operó el proceso de "Reforma del Estado", hay que tener en cuenta que las reformas estructurales enmarcadas en el "Consenso de Washington" fueron orientadas a partir de un debate político sobre el Estado donde tuvieron auge la promoción de políticas de ajuste. Fue en ese contexto, donde la perspectiva neoliberal, tuvo ocasión de imponer sus ideas fuertemente antiestatistas. Para ampliar sobre los posicionamientos sociohistóricos y políticos-institucionales de los actores políticos clave a partir de mediados de 1993 vease Fair, H. (2013). *La dinámica de consolidación de la hegemonía neoliberal y del liderazgo menemista en la Argentina (1993-1995)*. Papel político, ISSN-e 0122-4409, Vol. 18, N° 2, 2013, págs. 437-477

²¹ En otras palabras, lo que se origina es la idea del fracaso del estatismo por lo que hay que renovar su estructura debido a que se presenta cierto agotamiento de la misma.

aplicación de estas medidas se denominó “reformas de primera generación”²², orientadas fundamentalmente a reducir el tamaño del estado, lo cual no implicaría necesariamente lograr un mejor estado.

En mi opinión y como ya insinuara más arriba, esta “primera generación” de reformas ha sido, en conjunto, la antítesis misma de la innovación y la mejora de la gestión, por cuanto buscó, por todos los medios achicar y no mejorar el estado. (Oszlak, 2003: 7)

Fue a partir de la aprobación de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (N° 23.696 y 23.697 respectivamente)²³ que se estableció el nuevo orden administrativo a partir del cual se redefinieron las relaciones entre el sector privado y el sector público y se limitaron las funciones del Estado de Bienestar.

En 1989 el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación las llamadas Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, que constituyeron las bases para la Reforma del Estado Nacional y las políticas económicas. Sus objetivos fueron: a) desregular la economía, b) privatizar las empresas estatales, c) reformar la administración pública y d) transferir servicios sociales a las provincias. (Zeller, 1997:17)

Así, durante la primera reforma, se procedió con una lógica que comenzaba redefiniendo el rol del Estado, continuaba con la reestructuración del aparato institucional y finalizaba con una reducción del personal, como resultado de las dos decisiones previas.²⁴ Las Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado (Ley N°23696/89) fueron el piso normativo a partir del cual se privatizaron las empresas públicas, se desregularon distintos mercados, se descentralizaron servicios y bienes del Estado Nacional hacia las provincias (sistema educativo, puertos, empresas e inmuebles)²⁵.

²² Estas reformas contaron con fuerte financiamiento de organismos multilaterales de crédito (especialmente del Banco Mundial), que sirvieron para pagar amplias sumas en concepto de diagnósticos de consultoras, lo cual terminó incrementando la deuda externa del país.

²³ Fueron esas dos leyes que estructuraron todo el proceso de reforma, ambas sancionadas en 1989. Para ampliar este tema, vease: Ghio, J. (2002).

²⁴ Los cargos públicos fueron suprimidos en grandes volúmenes a través de medidas como el régimen de retiro voluntario o jubilación anticipada.

²⁵ De acuerdo con Gutierrez (2005), en dos años se concesionan y/o venden las siguientes empresas estatales: Gas del Estado, Aerolíneas Argentinas, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Obras Sanitarias de la Nación, Ferrocarriles Argentinos, 84 áreas de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, entre otras.

(...) los cambios (privatizaciones, desregulaciones, descentralización, apertura económica, supresión de organismos, reducción de personal), fueron guiados por la combinación de un criterio estrechamente "fiscalista" de reducción de gastos y aumento de ingresos en el sector público, con otro de generación de "oportunidades de negocios" para empresas y capitales locales e internacionales. (Campione, 1997: 2)

En esta primera etapa reformadora, "la construcción de un consenso social ampliado y la aplicación de una política de shock, redundó en una casi inexistente resistencia social a la aplicación del programa de ajuste y reforma del estado" (Gutierrez, 2005: 196). Las medidas tuvieron cierta simplicidad que viabilizaron su implementación acompañadas de un entorno político-ideológico favorable. A grandes rasgos, lo que se pretendía era suprimir los ámbitos de competencia del Estado²⁶. Como resultado de ello, se ocasionaron serias consecuencias:

a) al no programarse los cambios ni preverse sus efectos, se trocó hipertrofia por deformidad del Estado; b) al privatizarse empresas públicas con mínimos recaudos, se comprometió la capacidad de regulación estatal, sustituida en los hechos por un verdadero Estado privado; c) al descentralizarse servicios casi a ciegas, se afectó la capacidad de gestionarlos por no contar los gobiernos provinciales con recursos financieros y organizativos suficientes; d) al desmovilizarse y/o excluirse del proceso de reforma a actores y mecanismos fundamentales de la democracia (Congreso, partidos, ONG, órganos de fiscalización, audiencias públicas), se tendió a acentuar su debilidad frente al nuevo poder económico; y e) al aplicarse en forma ortodoxa e inflexible las recetas sugeridas por los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial), la inercia de las reformas dificultó la oportuna corrección del rumbo que estos mismos organismos propugnan periódicamente. (Oszlak, 1999: 92)

Ahora bien, cuando a mediados de los años noventa se evalúan el modo e intensidad con que se implementaron las políticas de la primera etapa de las reformas²⁷, quedó demostrado que sólo se había avanzado en materia de privatizaciones y desregulaciones.

²⁶ Respecto al análisis de las particularidades del neoliberalismo vease Anderson (1997).

²⁷ En relación a ello, algunos autores, como Oszlak (2003), suponen que, más allá de todas las macro transformaciones llevadas a cabo durante esta primera ola reformista, ninguna de ellas produjo innovaciones de carácter tecnológico, y tampoco se trató de reformas costosas. De hecho, la privatización reunió recursos para el tesoro o le produjo ahorros, ya que fueron los concesionarios quienes asumieron los fuertes costos de inversión. La descentralización se llevó a cabo transfiriendo a los gobiernos subnacionales una menor cantidad de recursos que los

(...) las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública se originan en países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, paradigmas del modelo anglosajón de administración pública. La hipótesis de este apartado es que la Nueva Gestión Pública está íntimamente vinculada con el diseño institucional de estos países y que cuando se intenta implantar a naciones con diferentes diseños institucionales, como por ejemplo los países latinos, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública pierden buena parte de sus supuestas bondades y se transforman en estrategias que dificultan, generando disfunciones (...). (Matas, 2001: 13)²⁸

Producto de ello, se hicieron cada vez mas necesarias nuevas reformas, ya que el nuevo modelo instaurado

presentaba una alta vulnerabilidad en materia de dependencia de capitales externos que financiaran el desequilibrio comercial producido por el perfil productivo de la economía basado en la exportación de bienes primarios y la importación de bienes de capital para la modernización del sector industrial y del sector primario. También tenía un costo, en términos de vulnerabilidad, el mantenimiento de la convertibilidad, ya que la necesidad de financiar todo el gasto público con recursos genuinos imponía graves restricciones al accionar gubernamental. (Bozzo y López, 1999: 6)

De tal manera, fue necesario producir innovaciones hacia el interior de la estructura estatal²⁹. Así, en 1996 comienza a desarrollarse la segunda etapa de reformas buscando afianzar la idea de un Estado desprendido de las prestaciones de servicios y concentrado en funciones vinculadas a

que insumían los servicios transferidos en manos del Estado nacional. La tercerización, en principio, debía producir menores costos, debido a una optimización del servicio en manos de proveedores privados. La desregulación se llevó a cabo bajo el supuesto de que se tendería a disminuir los costos de transacción de la empresa privada. Y la separación del personal de la función pública, salvo los costos iniciales de indemnización, debía producir, a su tiempo, un importante ahorro en el gasto en personal. En fin, las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger el Estado, no necesariamente mejorarlo.

²⁸ Véase Matas, Ramio Carles (2001): *“Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”*; Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 21 Caracas.

²⁹ La cuestión de la racionalidad organizativa y funcional del Estado fue postergada para una segunda etapa donde se produjeron innovaciones dirigidas al interior de la estructura estatal. Se buscaba afianzar al Estado central como una organización desligada de la prestación y administración de servicios directos a la población y concentrada en roles de regulación, promoción y orientación de la iniciativa privada.

la regulación y promoción del sector privado. Fueron medidas con mayor contenido tecnológico y cultural orientadas a profundizar las políticas de modernización y reforma administrativa.³⁰

El carácter rector de estas reformas estuvo dado por el paradigma de la Nueva Gerencia Pública, o también llamado New Public Management (NPM)³¹, que si bien se introduce en un proceso de reajustes del Estado a nivel global, se ha transmitido como fundamento central para la transformación y la modernización de las administraciones públicas.

(...) la «nueva gestión pública» (NGP) tenía dos significados: el gerencialismo y la economía neoinstitucional. El gerencialismo hace referencia a la introducción de métodos de gestión del sector privado en el sector público. Destacan la gestión de la experiencia profesional, los estándares y las medidas de rendimiento explícitos; la gestión por resultados; una buena relación calidad-precio, y, más recientemente, la proximidad al cliente. La economía neoinstitucional hace referencia a la introducción de estructuras de incentivos (como la competencia del mercado) en el suministro de servicios públicos. Destacan las burocracias descentralizadas; la mayor competencia a través de la contratación externa o cuasimercados, y la libertad de elección del cliente. (Rhodes, 2005: 102)

De este modo, la nueva “generación” de reformas se basaron en los “preceptos básicos provenientes de las ciencias de gestión o del management, “cuya legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encuentra sustento en la experiencia “exitosa” acumulada en el sector privado durante las últimas décadas” (López, 2003: 7)

Entre las principales innovaciones³² que se incluyeron dentro del conjunto de reformas orientadas al mejoramiento de la gestión pública, se enfatizaron las siguientes:

- La reestructuración organizativa del aparato administrativo, buscando una mayor flexibilidad y adecuación a las exigencias de la gestión.
- El rediseño de las plantas de personal estatal, reasignando los recursos humanos en función de su número según perfiles y de las competencias requeridas para el desarrollo de las funciones sustantivas y de apoyo.

³⁰ Estas reformas promovieron la reasignación de competencia, la disminución de la estructura administrativa y la unión de los organismos descentralizados para resolver los problemas surgidos por la superposición de funciones, la falta de transparencia y el alto nivel de gastos ineficientes; así, llevaron a cabo un proceso de desmantelamiento de las áreas sociales y económicas producto de políticas de descentralización y/o transferencia de funciones a las autoridades provinciales o municipales y, de tercerización en la prestación de servicios de administración y mantenimiento.

³¹ Véase los principios orientadores de la NGP en López, A. (2003).

³² En el capítulo 2 se abordan algunos elementos respecto a la innovación en los gobiernos locales.

- La desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos, en aras de un mejor servicio al ciudadano y un menor costo de la gestión para el estado y los usuarios.
- La implantación de sistemas de carrera administrativa basados en las competencias y méritos del personal, tanto en las instancias de reclutamiento y concurso como en las de promoción, remuneración y evaluación de desempeño.
- La capacitación y desarrollo permanente del personal, a través de la actualización de sus conocimientos y destrezas, así como de su sensibilización hacia valores relacionados con los derechos de los usuarios y la ética de la función pública.
- El mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales, en las múltiples aplicaciones que hoy admite y exige la creciente complejidad de la actividad estatal.
- La introducción de mecanismos de programación, seguimiento, control y evaluación de resultados, especialmente a través de tableros de control y contratos de gestión.
- La promoción de la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas y el control social de la gestión pública. (Oszlak, 2003: 13)

Así, la denominada Segunda Reforma del Estado Nacional, en lugar de consistir en cambios puramente jurídicos o en transacciones económico-financieras, como en el caso de las primeras, involucraron transformaciones de carácter tecnológico y cultural, impulsando la reasignación de competencia, la reducción de la estructura administrativa y la unión de los organismos descentralizados, para resolver los problemas surgidos por la superposición de funciones, la falta de transparencia y el alto nivel de gastos ineficientes. En la práctica, llevaron a cabo un proceso de desmantelamiento de las áreas sociales y económicas, producto de políticas de descentralización y/o transferencia de funciones hacia las autoridades provinciales o municipales, y de tercerización en la prestación de servicios de administración y mantenimiento.

Cabe mencionar que en este contexto adquiere relevancia la noción de capacidad estatal³³ como instrumento para elevar los niveles de eficiencia y eficacia del aparato estatal en el accionar público³⁴. Es decir, con la segunda generación de reformas, resurgen las capacidades institucionales, “marco en el cual habitualmente se ha tomado este concepto casi como sinónimo de capacidad burocrática de los aparatos de gobierno” (Repetto, 2003 citado en Completa, 2016:

³³ Variable analítica central en este trabajo, en tanto uno de los objetivos es identificar componentes de capacidad estatal que la Municipalidad de la ciudad de Villa María presenta en diferentes fases de la prestación del servicio público.

³⁴ Véase capítulo 3 del presente trabajo.

61). En suma, el modelo de la Nueva Gerencia Pública³⁵ no solo revalorizó el tema de las capacidades institucionales, sino también, impulsó el surgimiento de la gobernanza como nueva forma de gobierno. Ambos elementos estrechamente vinculados, en tanto la gobernanza se plantea como un elemento potenciador de las capacidades institucionales. Sobre ello, se trabajará con mayor detenimiento en capítulos posteriores.

La Ley 24629 y sus decretos reglamentarios 558/96 y 660/96, establecieron las orientaciones y objetivos de la segunda generación de reformas. Sin embargo, los resultados logrados mostraron una baja relación con ello.

Menos estado no significó necesariamente mejor estado; y la legitimidad social de sus nuevos roles no pudo construirse al mismo ritmo con que se destruía la legitimidad de los anteriores (...) La reforma "hacia afuera", que había achicado el dominio funcional del Estado y corrido su frontera con la sociedad, no originó una verdadera reforma "hacia adentro" del aparato estatal. (Oszlak, 1999: 9-10)

En marco de todas las reformas implementadas, el sector del transporte público no quedó fuera de ello, sino que se convirtió en un área de múltiples transformaciones que serán analizadas en el siguiente apartado.

1.3. Reforma del sector transporte en Argentina. Breve mirada hacia las transformaciones al interior del sector

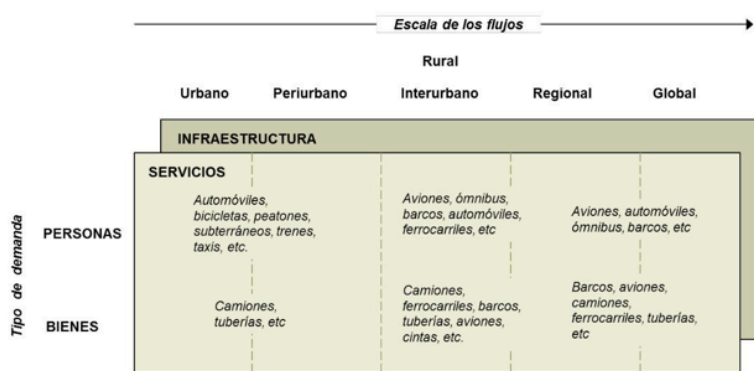
Antes de iniciar con el análisis de las transformaciones, producto de las Reformas del Estado, que se dieron al interior del sector de transporte en Argentina, es importante destacar que el mismo tiene como punto de origen el requisito de movimiento, es decir, en la medida en que los fenómenos se localizan en diferentes sitios geográficos, el desplazamiento de bienes y personas se convierte en una necesidad de primer orden³⁶. Para poder satisfacer esa demanda, se han

³⁵ Osborne y Gaebler, partidarios de la Nueva Gerencia Pública, sostenían, a grandes rasgos, que las organizaciones públicas deberían ser gestionadas con la misma lógica que las del sector privado para poner fin con las diversas problemáticas que se presentaban.

³⁶ Respecto a la definición del transporte, desde una perspectiva básica y convencional, podría decirse que el mismo se refiere al desplazamiento de bienes y personas en el territorio. No obstante, encontramos una multiplicidad de ramas de las ciencias sociales vinculadas a ello tal como la economía, la geografía, la sociología y otras, que le

desarrollado distintos modos de transporte (ferroviario, carretero, aéreo, marítimo, entre otros) que se configuran como la oferta. Se podría decir que el uso de los mismos varía de acuerdo a cuestiones coyunturales, territoriales y, hasta incluso, culturales y ecológicas. Ejemplo de ello es el caso de la ciudad de Villa María, donde, si bien se da un uso mayoritario de automóviles, no se descarta el uso de la bicicleta y la motocicleta como medios de movilidad, sobretodo en relación a distancias cortas. Ahora bien, de la combinación entre ambos factores (necesidades=demanda y opciones=oferta) se origina un conjunto de flujos que configuran el sistema de transporte.

Figura 1 - Flujos del sistema de transporte



Fuente: Barbero y Bertranou (2015). *Una asignatura pendiente: Estado, instituciones y política en el sistema de transporte*. Recuperado en <http://www.unsam.edu.ar>

De acuerdo con Barbero y Bertranou (2015), la demanda de transporte incluye dos componentes: los pasajeros y las cargas. A su vez, implica una dimensión espacial que puede presentarse en distintas escalas: movimientos locales o urbanos, movimientos entre zonas dentro de un mismo país (interurbanos) y movimientos vinculando a distintos países (internacionales), incluyendo los tráficos con países relativamente cercanos (regionales) y alejados (de ultramar). Considerando todo ello, pueden resumirse los distintos segmentos del sistema de transporte y ubicar la actividad que prestan en cada uno de ellos: urbano de pasajeros, interurbano de cargas, internacional de cargas, sólo para nombrar algunos.

otorga cierta complejidad analítica y convierte al transporte en un campo de conocimiento específico. Véase Gutiérrez (2005).

Sumado a ello, los sistemas de transporte cumplen variadas funciones y objetivos que advierten importantes inversiones en el sector³⁷. Es decir, mas allá de conformarse en un instrumento de política económica en tanto generador de empleo y promotor de inversión pública en un sentido general, el transporte posee fines políticos y sociales.

Dentro de los objetivos políticos específicos del transporte se encuentran la atención de necesidades comunes a toda la sociedad que configuran bienes públicos como el efectivo control político y la cohesión del territorio nacional, la provisión de seguridad ante situaciones extraordinarias como catástrofes naturales y la defensa nacional.

Los objetivos sociales incluyen la provisión de accesibilidad pública, coadyuvante a la generación de cohesión social y complemento necesario del sistema de seguridad pública, y la garantía de un cierto nivel de movilidad básica para todos los habitantes. (Agosta, 2011: 16)

Teniendo como referencia lo anterior, este sector fue objeto de numerosos cambios en los últimos 25 años. El proceso de reestructuración socioeconómica que se puso en marcha hacia la década de 1970, trajo como consecuencia el cambio institucional del sector transporte, igualando las características propias del proceso más amplio de reforma del Estado previamente analizadas³⁸. Es decir, la “reforma del transporte en Argentina forma parte de un paquete de políticas de recorte de la propiedad estatal (privatización), asociadas a un objetivo macroeconómico en el corto plazo (reducir el déficit fiscal)” (Gutiérrez, 1997a: 8).

De tal manera, el punto de referencia que acompañó la reforma y reestructuración del transporte público en nuestro país fue parte de la idea de que la única salida a la crisis era por medio del ajuste y la reconversión de la economía, lo cual permitió aplicar medidas radicales con escasa resistencia social, asociado a una decisión política de llevar adelante este proceso y obtener resultados macroeconómicos en el corto plazo. No obstante a ello, de acuerdo con Barbero y Bertranou (2015), el sector transporte aparece como una de las políticas públicas en donde más se observan falencias o insuficiencias debido a que no ha existido una política

³⁷ Agosta (2011) plantea que en el sector transporte intervienen intereses de diversos actores, en tanto no solo participa en una importante parte de la formación del producto bruto interno (específicamente el 5%), sino que también, constituye un 40% de la inversión en infraestructura.

³⁸ Tal como plantea Muller, A. (2016), el desempeño del transporte es la cara visible de determinadas realidades que lo trascienden y que se materializan en distintos modelos que han conducido la esfera socioeconómica de la Argentina.

sectorial, las capacidades estatales están debilitadas, el transporte colectivo de pasajeros ha perdido relevancia ante el transporte individual, entre otras cuestiones.

Ahora bien, una revisión de la bibliografía existente puede identificar tres etapas, donde se reflejan distintas modalidades de organización y regulación de los servicios (Barbero y Bertranou, 2015). La primera de ellas, vinculada al modelo de organización “tradicional”, aún vigente al final de los años ’80, muestra que los distintos componentes del sistema de transporte se caracterizaban por un protagonismo creciente por parte del Estado en la operación (navegación, transporte aéreo, aeropuertos, ferrocarriles, puertos), una alta regulación económica, laboral, técnica y de seguridad, y “cierta confusión de roles institucionales en lo referente a la fijación de políticas, la regulación y la prestación de los servicios” Barbero y Bertranou, 2015: 8). Así, el Estado Nacional era un actor protagónico a cargo de la operación de muchos servicios, mientras que las provincias tenían escasa participación.

Hacia fines de los años ’80, el sector comenzó a enfrentar algunos problemas serios. De acuerdo a un informe de la Secretaría de Transporte de la Nación de junio de 1987:

(...) la infraestructura básica se estaba deteriorando, con un 63% de la red vial y un 58% de la red ferroviaria en estado regular o malo, los puertos limitados por falta de profundidad en los accesos náuticos y obsolescencia en sus equipos, la inversión insuficiente y las grandes empresas públicas del sector con un abultado endeudamiento (particularmente Ferrocarriles Argentinos y Aerolíneas Argentinas: los intereses representaban el 40% de los ingresos por ventas) (MOSP-ST, 1987 citado en Barbero y Bertranou, 2015: 11).

Esto reflejaba una realidad que se estaba configurando a nivel nacional, producto de la grave crisis político-económico-social que vivió la Argentina a fines de la década del 80 y principios de la del 90, donde las condiciones estaban dadas para la implementación del “Estado Neoliberal”.

Tal como se ha visto anteriormente, las reformas neoliberales implementadas tuvieron un fuerte impacto sobretodo en aquellos ambitos caracterizados por una alta presencia del estado, ya sea en la prestación directa de servicios o en su regulación. El objetivo central era lograr un orden fiscal, equilibrando las cuentas públicas para lograr mantener el régimen de convertibilidad. Ello se tradujo en cambios regulatorios y privatizaciones orientados a desprender al Estado de compromisos financieros.

A raíz de ello, comenzó a gestarse una segunda etapa de reformas del sector transporte que impulsó la participación privada, la desregulación y la descentralización.³⁹ Tal como plantea Muller (2016):

- Se desguazó la flota marítima estatal y se avanzó raudamente en el cese de bandera para las embarcaciones en general, a fin de renegociar condiciones laborales.
- Se liberalizó el régimen portuario, dando espacio para iniciativas privadas en forma masiva, tanto para nuevas instalaciones como para la operación de puertos preexistentes.
- La aerolínea de bandera fue vendida, y se abrió el mercado aéreo a múltiples oferentes. Se entregó en concesión la mayor parte del sistema aeroportuario.
- Se instauró un sistema de peaje que apuntó a crear un circuito enteramente privado de financiamiento de parte no menor de la infraestructura vial. Asimismo, se instrumentaron concesiones sin peaje, del tipo construir-operar-transferir.
- Se desmembró la empresa ferroviaria, liquidando la casi totalidad de los servicios interurbanos de pasajeros por ser deficitarios; los servicios de carga fueron adjudicados a quienes ofrecieron mayor canon y mayor absorción de personal.
- El transporte automotor fue un objetivo secundario, por cuanto en ese momento no representaba compromiso fiscal importante, pero hubo algunas acciones a mencionar. Se ratificó por ley la desregulación que de hecho imperaba en el transporte de cargas; pero además se avanzó en una reforma en el transporte interurbano por ómnibus que se tradujo en una virtual desregulación, pese a que no había razones sectoriales que demandaran intervenir en esta actividad. Ya el transporte urbano fue afectado muy parcialmente, quizás a la luz de las pocas y negativas experiencias de desregulación ocurridas en otros países (básicamente, Gran Bretaña y Chile). Con algunas flexibilidades, se mantuvo un régimen regulado. (Muller, 2016: 143)

De acuerdo a lo expresado por Gutiérrez (1997a), en un período de cinco años, se concesionaron los servicios ferroviarios de superficie y subterráneo, se privatizaron, además de

³⁹ La privatización supuso una reducción de la propiedad estatal ya sea por venta o concesión, respecto a los rendimientos de la actividad. De tal manera que el accionar del estado se replantea. La desregulación, por su parte, implicó una reducción de la intervención del estado en el transporte para incrementar la competencia. Las políticas de liberalización implican una nueva forma de intervención de árbitro, es decir, de poder de policía, con lo cual se reemplaza la forma de intervención del servicio de transporte.

Ahora bien, las consecuencias de estas transformaciones fueron muy diversas producto de la única solución para todos los sectores que planteaba el paradigma dominante, que no era mas que desregular y privatizar. Si bien estas reformas estuvieron orientadas por objetivos fiscales y no otorgaron relevancia al planeamiento y funcionalidad del sistema de transporte, tuvieron fuertes impactos en el mismo.

puertos, la empresa de transporte aéreo estatal y la de transporte marítimo nacional, y se concesionaron terminales portuarias, la red vial nacional y las terminales de autotransporte de media y larga distancia. Si bien hubo lineamientos comunes, estos se vieron reflejados luego en una lista diversa de opciones de reforma: privatizaciones (Aerolíneas Argentinas), concesiones (carreteras, ferrocarriles, vías navegables), desregulaciones de servicios (transporte carretero de cargas y de pasajeros), descentralización (puertos) y liquidación de empresas públicas (navieras, fluviales) (Barbero, 2000; citado en Barbero y Bertranou, 2015).

Lo que completó la reforma del transporte público fue la desreglamentación de la aeronavegación y el autotransporte (de cargas y pasajeros, urbano e interurbano) y algunas políticas de descentralización que implicaron cambios de jurisdicción (transferencias de la jurisdicción nacional a la provincial o municipal). Pese a ello, los resultados obtenidos fueron poco satisfactorios respecto a los objetivos macroeconómicos. El déficit fiscal continuó, no se eliminaron las subvenciones y el Estado conservó a su cargo la realización de inversiones.

En cuanto a los objetivos intrasectoriales, los resultados tampoco fueron satisfactorios. Salvo en algunos casos, no se observaron efectos sobre la tarifa como resultado de la competencia. “Esto resulta de los escasos o nulos efectos desmonopolizadores del proceso de concesión ferroviaria y de la desreglamentación del autotransporte urbano” (Gutiérrez, 1997a: 9). En cuanto a las funciones de regulación y control conservadas por el Estado, puede decirse que la acción de los organismos pertinentes fue poco efectiva.

Tal como se viene planteando, el sector de transporte público fue objeto de las políticas de ajuste y achicamiento estatal, complementado con políticas de desregulación, mercantilización y estímulo al desarrollo del sector privado. Por esta razón, en nuestro país, la situación del transporte público fue altamente vulnerable⁴⁰ en relación a otros servicios públicos privatizados, en tanto no se lo visualizó como servicio público en términos normativos, tal como se hizo con otros: agua, luz, gas. No se crearon, en su momento, asociaciones de defensa de consumidores referentes al transporte público, ni tampoco órganos de planificación, ni entes reguladores normados.

En este orden de cosas, los efectos del proceso de reformas fueron muy diversos,

⁴⁰ Consecuencia directa de una inexistente política pública de planificación del sector y de la indefinición y escasa efectividad de los organismos de control.

(...) con algunos resultados positivos (como las reformas en puertos, vías navegables y accesos urbanos a la ciudad de Buenos Aires), grandes fracasos (como en la privatización de la línea aérea) y resultados intermedios, con facetas positivas y negativas (como en las carreteras, los ferrocarriles y los aeropuertos). (Barbero y Bertranou, 2015: 12)

A partir del año 2003, se fueron incorporando algunos cambios en el sector en virtud de la recuperación económica del país. Es aquí donde comienza a desarrollarse la tercera etapa, vinculada a un modelo que se desprende de los cambios en el período 2003 – 2015 con las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007- 2015), incluyendo algunas medidas importantes para el sector durante el gobierno de transición de Duhalde (2002-2003).

Esta etapa estuvo caracterizada por una gran recuperación de la economía argentina, sostenida hasta el 2008, beneficiando el financiamiento público de servicios traducidos en inversiones de infraestructuras para el transporte. El tamaño del sector público se amplió considerablemente, lo cual demuestra una recuperación del rol protagónico del Estado para el financiamiento de servicios públicos entre otras cosas.

Ahora bien, a la luz de las fuertes críticas hacia las reformas de los años '90, sólo algunos de los numerosos componentes del sector transporte fueron objeto de cambios.

Los más destacados fueron la estatización de la línea aérea de bandera (2008), la caída de varias concesiones ferroviarias y su reemplazo por operadoras de emergencia (desde 2005, estatizando una línea en 2013), el establecimiento de un nuevo marco institucional para el sector ferroviario basado en un modelo de separación vertical (entre la operación del servicio y la administración de la infraestructura; 2008), y la transferencia de la gestión del transporte aerocomercial al ámbito civil (2007). Las tarifas se mantuvieron en muchos casos en valores muy reducidos (peajes nacionales, ferrocarriles, autotransporte urbano de pasajeros), compensando a los prestadores con subsidios públicos crecientes. La inversión se concentró en forma casi excluyente en el sector público (Barbero y Bertranou, 2015: 16-17).

En el transporte automotor urbano, tal vez el cambio más visible fue la implementación de un sistema de subsidios que surgió como respuesta paliativa a la crisis económica y social de 2001-

2002⁴¹. “Esto se vio acompañado, en varias ciudades del interior, por la conformación de operadores estatales (Córdoba, Rosario, Salta)⁴², pero no en la Región Metropolitana de Buenos Aires” (Muller, 2016: 146). Sumado a ello, se dieron reformas regulatorias orientadas a lograr una mayor participación del estado en la determinación de la red.

En conclusión, a partir de lo relatado, se puede sostener que la experiencia de las distintas reformas, aplicadas al sector del transporte público, han sido complejas en términos de plantear la retirada del Estado de un servicio público que, por su propia definición, le compete, sobre todo, en lo referente a la segunda etapa mencionada. Por lo tanto, la reforma del transporte dio lugar a una redefinición de la concepción del transporte público como servicio público. Esto es, el desfase entre la concepción del Estado que lo define jurídicamente como “servicio público” (como una actividad económica que involucra el interés público y, en consecuencia, impela al Estado asumir obligaciones, garantizando continuidad, calidad y equidad de acceso), y la que surge de la reforma (el estado neoliberal “libera” al Estado de toda obligación).

La aplicación del liberalismo económico a actividades de servicio público permitió que prevaleciera la idea de que la “lógica del mercado” puede asegurar el mayor beneficio para los “intereses públicos”. Esto redundó en la ineffectividad de las funciones de planificación y control del Estado a fin de garantizar continuidad, calidad y equidad de acceso al servicio público de transporte, en este caso, ocasionando graves consecuencias sociales, tales como la exclusión y marginación social.

1.3.1 Aproximaciones a los cambios en el marco legal

Los puntos analizados con anterioridad, demuestran que en la década del 1990 se configuró una nueva asignación de competencias entre nación, provincia y municipios. De manera tal, se dieron un conjunto de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno y, también competencias de carácter concurrentes entre los mismos. Así,

⁴¹ Los subsidios llegaron a cubrir la mitad o un poco más del costo de la prestación del servicio de transporte urbano. El Estado Nacional posee la administración de los beneficios, y le da competencia a la Secretaría de Transporte de la Nación (ST) y a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), para verificar el cumplimiento de los requisitos, distribuir los fondos y controlar.

⁴² Aquí se puede situar el caso de análisis: EMTUPSE, sobre el que se reflexionará en capítulos posteriores.

- a) Un conjunto de competencias exclusivas del Estado nacional como la defensa nacional, el manejo de los asuntos exteriores, la regulación de los asuntos interprovinciales y la regulación del transporte aéreo, marítimo, ferroviario y automotor interprovincial, así como del correo postal, de la provisión de gas y de las telecomunicaciones;
- b) Un conjunto de competencias concurrentes entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, como la educación superior⁴³, la justicia, la seguridad social, la seguridad pública y el mantenimiento de las rutas interjurisdiccionales;
- c) Un conjunto de competencias concurrentes entre el gobierno nacional, los provinciales y los municipales, como la construcción de obras de infraestructura, la atención de colectivos sociales débiles, la defensa del consumidor, la promoción del desarrollo económico, el fomento del deporte social, la atención de la salud preventiva, la reglamentación de terminales de carga y pasajeros, la regulación del transporte automotor, la promoción turística y la gestión del patrimonio cultural y natural;
- d) Un conjunto de competencias exclusivas de las provincias, como el servicio educativo, el financiamiento de la vivienda social y la regulación de la distribución domiciliaria de la energía eléctrica;
- e) Un conjunto de competencias compartidas entre el gobierno provincial y los municipios, como la provisión de servicios públicos, la prestación del servicio público de agua y saneamiento, la protección contra incendios y la atención de la salud.
- f) Por último, existe un conjunto de competencias exclusivas de los municipios⁴⁴ (Cravacuore, 2007: 4 y 5).

A raíz de ello, y de lo señalado en el apartado anterior, al mismo tiempo que se da el resurgimiento del estado neoliberal en Argentina, se da inicio a una reforma en términos legales a fin de dar legitimidad a esta nueva concepción de estado⁴⁵.

En 1994, en el marco de un programa integral de reformas en materia de transporte automotor urbano de pasajeros, orientado a “mejorar las condiciones en que se desempeñan dichos servicios y a generar las bases para una más eficiente gestión del sistema” (Decreto 656/94), el Poder Ejecutivo Nacional valora la necesidad de conceder a la actividad un marco

⁴³ Si bien la regulación de la educación universitaria depende de la Nación, ley nacional de Educación Superior (N° 24.521) permite a las provincias constituir universidades provinciales, como lo es el caso de la provincia de Córdoba.

⁴⁴ Sobre las competencias excluyentes de orden municipal se avanzará en los puntos siguientes. No obstante, es importante destacar que las competencias de cada nivel de gobierno pueden variar con el contexto.

⁴⁵ Tal vez el correlato claro en términos jurídicos fue la revisión de la Constitución Nacional de 1994 donde se plasma la Reforma del Estado.

jurídico correspondiente y, por consiguiente, aprueba el Decreto N°656⁴⁶ que va a establecer las nuevas reglas de juego para la asignación de permisos de explotación para los servicios de autotransporte de pasajeros de jurisdicción nacional.

Dentro de los fundamentos del Decreto N°656/94, se hace visible que la finalidad del mismo va en sintonía con los objetivos económicos de la reforma a nivel macro, es decir, lograr un aumento de la eficiencia a través de la competencia entre diferentes tipos de servicios públicos y de oferta libre, dándole centralidad a la empresa prestadora de servicios y no así a los ciudadanos⁴⁷.

Ahora bien, en su artículo primero define el ámbito de aplicación del decreto quedando incluidas todas aquellas prestaciones de servicios de transporte por automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano que se desarrollen en el ámbito de la Jurisdicción Nacional. Es decir,

Art. 2°. - Se consideran servicios de transporte por automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano de Jurisdicción Nacional todos aquellos que se realicen en la Capital Federal o entre ésta y los partidos que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires, así como los interprovinciales de carácter urbano y suburbano en el resto del país. (Decreto N°656/94)

Por consiguiente, el Decreto N°656 se constituye como elemento jurídico de "desregulación" del autotransporte de pasajeros estableciendo el marco normativo para la concesión de permisos de explotación de transporte de pasajeros de carácter urbano y suburbano en el ámbito nacional.

Frente al evidente fracaso de las políticas de privatización y ajuste fiscal, hacia 1996, el gobierno de Menem reanuda tales iniciativas a partir de la denominada "Segunda Reforma del Estado" (ley 24.629/96). En ese marco, se crea la Comisión Nacional de Regulación del Transporte⁴⁸ (CNRT) a través del Decreto 660/96 que asume las competencias, facultades, derechos y obligaciones derivadas de la unificación de la "Comisión Nacional de Transporte Automotor y de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario". (Decreto 660/96)

⁴⁶ Dictado el 29 de Abril de 1994.

⁴⁷ Véase el Decreto completo en <http://www.infoleg.gob.ar/>

⁴⁸ La CNRT es un organismo de carácter descentralizado que dependía del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, pero que a partir del año 2000 pasó a estar bajo la órbita funcional del Ministerio de Infraestructura y Vivienda..

Por consiguiente, a nivel nacional, el control y fiscalización de los operadores de los servicios de transporte de jurisdicción nacional se encuentra en manos de la CNRT⁴⁹.

A diferencia de otras agencias regulatorias creadas a principios de la década de 1990, el déficit regulatorio y la falta de autonomía de la CNRT es notable⁵⁰. Esta falta de autonomía se ha manifestado aún más en el período que va desde 2002 a 2015, tiempo en el cual la CNRT estuvo directamente intervenida por el ejecutivo. (Bondorevsky y Estupiñán, 2018:17)

En el año 2001, con el fin de lograr una reestructuración de la Comisión para que pueda dar cumplimiento y garantía de cobertura y calidad de los servicios públicos de transporte, el Poder Ejecutivo Nacional estableció su intervención⁵¹. Sin embargo, “pese a que se han sucedido seis interventores, todavía no se ha puesto en marcha ningún plan integral de reestructuración del organismo”. (López, 2011:100)

Ahora bien, en el ámbito provincial, normativamente, es la Ley N° 8669 aprobada en 1998 la que regula la explotación del servicio público de transporte en la provincia de Córdoba.

ARTICULO 1.- La presente Ley regula la explotación del servicio público de transporte por cualquier medio que se desarrolle en el ámbito de la jurisdicción de la Provincia de Córdoba, independientemente de las vías de comunicaciones que se utilicen para realizarlos. Abarca los servicios que se presten en el territorio de la Provincia, con exclusión del que se efectúa íntegramente en zonas urbanizadas de jurisdicción municipal o comunal, de manera tal que las empresas de transporte no queden sujetas a más de una jurisdicción con igual finalidad. (Ley 8.669/98)

Allí se establecen las pautas y marco legal⁵² a partir del cual, el Estado Provincial asume la obligación de “planificación, promoción, implementación y control” del servicio de transporte público a fin de que se garanticen las condiciones de “continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad en igualdad de condiciones”. (Art. 6, Ley 8.669/98)

⁴⁹ A través del estatuto aprobado por Decreto 1388/96, se determinan como funciones de la CNRT la fiscalización y el control de todas las actividades y servicios de prestan las empresas de autotransporte automotor y ferroviario de jurisdicción nacional, asegurando aspectos tales como la calidad del servicio, tarifas, mantenimiento y seguridad.

⁵⁰ Los autores, Bondorevsky y Estupiñán, sostienen que la falta de autonomía y el déficit regulatorio de la CNRT puede comprenderse en virtud de que desde sus inicios surge por medio de un decreto del Poder Ejecutivo (PE) y no por una ley. Sumado a ello, es el mismo PE quien nombra las autoridades sin el acuerdo del congreso de la Nación. Véase Bondorevsky y Estupiñán, 2018.

⁵¹ Véase López, A. (2011).

⁵² Véase Ley Provincial N° 8.669/98. <http://www.saij.gob.ar/>

En el Art. 3 queda expreso que las Municipalidades o Comunas podrán reglamentar el transporte público cuyos recorridos se encuentren dentro de su respectiva jurisdicción, quedando exceptuados aquellos transportes regidos por la ley provincial, salvo el derecho que disponen los gobiernos locales para fijar recorridos y reglamentar el tránsito dentro de la zona urbana⁵³. De tal manera, la ley provincial solo abarca los servicios que se prestan en el territorio de la provincia, con una clara exclusión de los que se efectúan en zonas urbanizadas de jurisdicción municipal o comunal, a fin de que las empresas de transporte no esten sujetas a más de una jurisdicción con igual finalidad.

La Autoridad de Aplicación de la ley provincial es la Dirección de Transporte de la Provincia de Córdoba y Ente Regulador de los Servicios Públicos se constituye como Autoridad de Control de la misma, ambos dependientes del Ministerio de Obras Públicas⁵⁴.

Por consiguiente, el transporte de pasajeros en Argentina y, particularmente en la provincia de Córdoba, los municipios o comunas se constituyen en jurisdicción originaria para la regulación del mismo. En ese sentido, la Constitución de la Provincia de Córdoba establece, a través de su Art. 186, que

Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal: (...) 6. Realizar obras públicas y prestar servicios públicos por sí o por intermedio de particulares. 7. Atender las siguientes materias: salubridad; salud y centros asistenciales; higiene y moralidad pública; ancianidad, discapacidad y desamparo; cementerios y servicios fúnebres; planes edilicios, apertura y construcción de calles, plazas y paseos; diseño y estética; vialidad, tránsito y transporte urbano (...). (Constitución de la Provincia de Córdoba)

En virtud de ello, la ciudad de Villa María, caso de estudio, sancionó en 1996 su primera Carta Orgánica Municipal (en adelante COM), en la cual se encuentran algunos elementos normativos definidos para las políticas municipales referentes al transporte público.

En su Art. 9, incisos f y g, la COM establece como competencia material del municipio, todas aquellas que hayan sido atribuidas por la Constitución de la Provincia, entre las que se encuentra

⁵³ En el caso de Municipios continuos (tal es el caso de la ciudad de Villa María y Villa Nueva), los gobiernos locales podrán definir la ampliación de sus servicios de transporte público circunscriptos a sus respectivas zonas urbanas de común acuerdo y previa autorización de la Autoridad de Aplicación Provincial.

⁵⁴ Véase Art. 5 de Ley Provincial N° 8.669/98

la realización de obras públicas y prestación de servicios públicos por sí o por intermedio de particulares en distintos ámbitos, entre ellos el tránsito y transporte urbano.

Con el objetivo de garantizar la continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad, en igualdad de condiciones para todos los usuarios, se aprueba la Ordenanza N° 5528/05 donde se establece el marco regulatorio del servicio de transporte urbano de pasajeros definido como “todos aquellos servicios de esa naturaleza que se realicen dentro del ejido municipal de la Municipalidad de la ciudad de Villa María” (Ord. N° 5528)⁵⁵.

En resumen, a partir de la Reforma del Estado, en el caso de Argentina, la regulación del sistema de transporte⁵⁶ se compone de tres estructuras jurisdiccionales correspondientes a los distintos niveles de gobierno: nación, provincia y municipio. Cada uno con “responsabilidades individuales y concurrentes en materia de transporte automotor, dedican ingentes recursos en man tener, sostener y ampliar el sistema de transporte público” (Bondorevsky y Estupiñán, 2018: 13)⁵⁷.

Lo anterior demuestra el caracter complejo que adquiere la competencia en materia de servicios públicos en estados federales, como el caso de nuestro país, donde se da la coexistencia de distintos niveles de descentralización del poder.

La Constitución Nacional no contiene normas expresas acerca del tema [servicios públicos], salvo en lo que atañe a la incorporación, a partir de la reforma del año 1994, de los derechos de usuarios y consumidores; por la tanto, habiéndose reservado las provincias todas las competencias no expresamente delegadas a la nación (artículo 121 de la Constitución Nacional), se desprende que, en principio es competencia original de las mismas su provisión, a excepción de las regulaciones que le caben al Congreso de la Nación en materia de correos, ferrocarriles, transporte interprovincial, etc. (López, 2011: 1)

⁵⁵ Se retoma el análisis normativo municipal en el capítulo N° 4.

⁵⁶ En el ámbito nacional, en el contexto de la Reforma del Estado, surge un nuevo marco regulatorio del sector transporte, que en “realidad significó una desregulación dentro de un mismo sistema, o sea, a todos los que estaban dentro de un sistema se le daba el acceso a todo el Sistema Nacional” (Talvard, 2008: 168).

⁵⁷ Así, el gobierno nacional tiene potestad exclusiva sobre las líneas interprovinciales; las provincias tienen competencias exclusivas sobre las intermunicipales; y los municipios, por su parte, jurisdicción sobre las que se desarrollan en su territorio.

Por consiguiente, son las Constituciones Provinciales las que establecen cuáles son las competencias materiales de los municipios⁵⁸ respecto a los servicios públicos⁵⁹, en este caso, los de transporte dando cumplimiento además de la autonomía institucional (Art. 180 de la Constitución de la Provincia de Córdoba) a aquellos conglomerados que obtengan la categoría de ciudad, como es el caso de Villa María⁶⁰.

Luego de esta breve aproximación al marco normativo del servicio público de transporte público, a continuación se analizarán algunas consecuencias e impactos de las medidas reformistas aplicadas a la estructura del Estado que disminuyeron, entre otras cosas, su carácter de planificación y control para garantizar continuidad, calidad y equidad de acceso al servicio.

1.4 Consecuencias de las reformas en las ciudades de Argentina

Las políticas libremercadas y aperturistas, conjuntamente con la nueva impronta proporcionada por el proceso globalizador -es decir, la “nueva fase de modernización capitalista”, en términos de De Mattos (2010: 81-104)- han producido impactos en la organización, funcionamiento y configuración de las ciudades contemporáneas, presentándose de manera difusa, desorganizada, con altos niveles de concentración, conformadas como macro regiones, policéntricas y con fuertes índices de segregación espacial (Figuerola, 2005; Trivelli, 2004; De Mattos, 2010)⁶¹.

Según Janoschka (2002),

(...) las nuevas formas urbanas poseen un carácter marcadamente insular, porque se estructuran como islas socioeconómicas relativamente homogéneas, eventualmente cercanas pero separadas por un mar de límites y obstáculos. Entre sus rasgos sobresalientes menciona, entre otros: a) la difusión de las comunidades cerradas, en muchos casos hacia zonas suburbanas; b) la distribución de “artefactos de la

⁵⁸ En el Art. 186 de la Constitución Provincial se determina como competencia material de los municipios la “prestación de servicios públicos por sí o por intermedio de particulares”.

⁵⁹ El Art.75 de la Constitución Provincial establece que “Los servicios públicos corresponden originariamente, según su naturaleza y características a la Provincia o a los Municipios; pueden prestarse directamente, o por medio de cooperativas o sociedades de economía mixta, y por particulares. En el control de su prestación participan los usuarios según lo establecen las leyes u ordenanzas respectivas”.

⁶⁰ Toda población con más de dos mil habitantes estables, se considera Municipio. A las que la ley reconoce como ciudades podrán dictar sus Cartas Orgánicas.

⁶¹ De acuerdo a Marengo y Elorza (2014), si bien la segregación social ha sido estudiada desde distintos enfoques teóricos, muchos autores subrayan como aspectos característicos de las nuevas ciudades, la “metropolización extendida, la fragmentación espacial, el aumento de las desigualdades sociales y la profundización de la segregación residencial” (pag. 112).

globalización” (en particular hipermercados y malls) en la totalidad del espacio urbano; c) la instalación de escuelas y universidades privadas en cercanías de las nuevas áreas residenciales privadas; d) la preeminencia de la autopista como eje estructurante, mucho más que la línea férrea o incluso las avenidas tradicionales por donde circula el transporte público; e) la suburbanización de la producción industrial o el nuevo asentamiento de empresas industriales y logísticas en la periferia; y f) el creciente aislamiento de los barrios de la clase baja (Janoschka, 2002; citado en Rodríguez, 2008: 52).

Se han originado así urbanizaciones fuera de la ciudad, construyendo condominios cerrados que están contribuyendo a la redefinición de la ciudad clásica. Así, la ciudad evoluciona hacia un área metropolitana difusa y dispersa, donde la conectividad vial garantiza el funcionamiento en red y las antiguas localidades se convierten en nodos significativos de ella, para usar los conceptos de De Mattos (2003) y Dematteis (1998). Entre otras causas, de acuerdo a Figueroa (2005), esto se ha posibilitado a través de una mayor liberalización del uso del suelo, con menor control del límite urbano, y estimulada por el uso del automóvil privado.

Por consiguiente, el fenómeno de la segregación y marginación social se plantea como uno de los principales problemas e implica un gran desafío por parte de los Estados lograr resolver tales problemáticas. Tal como lo señala Andrés Pizarro:

La segregación socioeconómica es una de las particularidades de las ciudades de América Latina, correspondiendo a la alta desigualdad económica que presenta el continente. Las zonas en que se concentran las actividades y equipamientos y donde suelen residir las familias de mayores ingresos, tienden a aumentar el precio de los suelos urbanos, y por consiguiente expulsar a la población de menores ingresos. Como resultado, la concentración de familias de menores ingresos y actividades menos dinámicas conlleva una reducción de los precios de suelos correspondientes, los cuales producen menos ingresos municipales vía impuestos a la actividad económica o a través de las familias, limitando la capacidad de dotación de servicios públicos o infraestructura en esas zonas. Además, cuando las familias aumentan su nivel de ingreso suelen moverse a zonas de mejor dotación de infraestructura y servicios, perpetuando de esta manera, la segregación. Este círculo vicioso de segregación urbana refuerza las diferencias en cobertura y calidad de la infraestructura y equipamientos urbanos, incrementando la desigualdad de la calidad de vida y acceso a oportunidades según la localización de la vivienda (Pizarro, 2013: 2-3).

De tal manera, es en las áreas periféricas donde los suelos son más económicos y donde los asentamientos se desarrollan en situaciones urbanas en detrimento en términos de dotación de servicios, falta de urbanización y servicios, y una inaccesibilidad a las oportunidades urbanas. Ello, frente a las familias de mayores ingresos que, gracias al automóvil particular, en parte, han elegido localizarse también en las áreas periféricas, pero con otra lógica, ya que generalmente se instalan en barrios cerrados, con barreras artificiales, enfatizando la diferenciación y discriminación; razón por la cual se observan territorios fragmentados espacialmente y segregados social y económicamente. “(...) la segregación residencial socioeconómica afecta a los grupos de bajos ingresos e incide en las capacidades y oportunidades que estos tienen para el acceso a una calidad de vida urbana digna” (Marengo y Elorza, 2014: 115).

De acuerdo a algunos autores⁶², la segregación residencial se presenta en tres dimensiones, a saber:

“(1) la tendencia de los grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de la ciudad, (2) la conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos y (3) la percepción subjetiva⁶³ que los residentes tienen de la segregación “objetiva” (las dos primeras dimensiones)” (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001: 10 en Tecco y Valdés 2006: 54).

Ahora bien, en virtud del contexto, es posible suponer la reproducción de la segregación y marginación en relación a determinados espacios. Es decir, el “aislamiento de grupos funcionalmente pobres hace que los vínculos de éstos con personas e instituciones que orientan su desempeño por las normas y valores dominantes en la sociedad, se tornen frágiles” (Tecco y Valdez, 2006: 55)⁶⁴.

En el año 2009, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo revelaba que en Argentina (1991-2001) se daba una fuerte propensión a la conformación de agrupamientos territoriales de sectores sociales en condiciones laborales inestables y precarias, a lo que se le sumaban niveles muy bajos de educación⁶⁵.

⁶² Véase Tecco, C.; Valdez, E. 2006

⁶³ La dimensión subjetiva hace referencia a las representaciones que realizan aquellos de quienes viven y se encuentran en un ambiente segregado.

⁶⁴ Cuando el barrio pobre se convierte en un espacio donde no se da la posibilidad de relación entre sujetos que provienen de distintos estratos sociales, se reproduce la segregación y el aislamiento disminuyendo las posibilidades de integración social.

⁶⁵ El informe refiere a un estudio de segregación residencial en el periodo 1991-2001 en cuatro ciudades: Buenos Aires, Rosario, Mendoza y Córdoba.

Si bien, a partir de 2003, en Argentina se inicia un proceso de recuperación económica con un fuerte crecimiento industrial y del mercado interno, lo cual permitió mejorar las condiciones de vida de la población, las dificultades de los grupos sociales de bajos ingresos para acceder al suelo urbano y a la vivienda siguen siendo relevantes. En consecuencia, se posibilita la permanencia y el crecimiento de los asentamientos informales configurándolos como fenómenos de carácter estructural en nuestro país y en las realidades de distintas provincias y ciudades.

La ciudad de Villa María no ha estado exenta a este proceso debido a que se visibilizan algunos impactos negativos vinculados a las transformaciones urbanas y, en alguna medida, se reproducen los efectos que a nivel de grandes metrópolis se dan, tal como, Buenos Aires, Rosario y Córdoba.

De tal manera, en las áreas periféricas del conglomerado Villa María y Villa Nueva se observa:

- “La *expansión por fragmentos* es una tendencia constante y creciente desde el año 2001, con un desaprovechamiento y dispendio del suelo por sus *bajas densidades poblacionales brutas* actuales y un patrón agravante de nuevos loteos abiertos para niveles socioeconómicos medios y altos con densidades netas potenciales aún más bajas (...)”⁶⁶.
- El proceso de consolidación urbana en las áreas periféricas es limitado, debido a que existe una gran cantidad y dispersión de *lotes vacantes expectantes*, que junto a los nuevos loteos de extensión, suman nuevos lotes vacantes, desplazando usos vitales a sectores más alejados (como la vivienda social) y encareciendo los costos de funcionamiento urbano (por subutilización de servicios e infraestructuras).
- Existen zonas de vulnerabilidad habitacional dispersas en las periferias de las ciudades, con valores que duplican o triplican el déficit cualitativo o cuantitativo urbano en los radios censales más desfavorables (Censo 2010, INDEC).
- Hay un aislamiento tanto de los barrios de la clase baja, como de la media baja por miedo a la criminalidad de los barrios marginales.
- La *asignación de suelo que realizan los municipios para los sectores populares* (relación relativa de loteos o planes de vivienda del Estado vs loteos privados) es extremadamente dispar e inequitativa para la ciudad de Villa Nueva (representando 114 veces la superficie de loteos privados frente a loteos públicos), y moderada para la ciudad de Villa María (representando 5

⁶⁶ Ello conduce a que utilice suelo urbano que podría usarse para otras actividades como infraestructuras, actividades primarias, etc.

veces loteos privados frente a loteos públicos, valores que se reducen si se evalúan los loteos cooperativos/asociativos).

- La brecha de *precios de suelo formal nuevo vs suelo formal de barrios populares* es significativa en favor de los loteos formales nuevos y de baja asequibilidad para los sectores populares, siendo muy alta para Villa Nueva (entre el 66% y el 162% de diferencia en favor de los loteos nuevos) al igual que en Villa María (entre el 78% y 146% de diferencia) (...)
- En la ciudad de Villa María, la localización de un hipermercado y un centro de entretenimiento urbano, ha generado la expansión de la ciudad en esta dirección, si bien no se ha generado un uso intenso de los mismos por parte de la población. Además, se ha producido la localización de producción industrial o de nuevos asentamientos de empresas industriales y logísticas en la periferia, próximas a la autopista Córdoba-Buenos Aires (Sánchez y otros, 2018: 15-16).

Ahora bien, transformaciones territoriales mencionadas se caracterizan por ser el principio y fin del modelo de movilidad basado en el automóvil particular⁶⁷ “produciendo mayor congestión, incremento de los tiempos de viaje y negativos impactos ambientales, sociales y económicos” (Bordese y Galarraga, 2015: 1). Claramente, una de las consecuencias directas del proceso de reforma del sector transporte a nivel nacional y que, sin duda, se replica en la provincia de Córdoba, es el uso creciente del automóvil y la degradación del sistema de transporte público, ambos estrechamente asociados.

Estas formas de desarrollo urbano, caracterizados por la dispersión urbana,

refuerzan las tendencias de los sistemas de transporte en cuanto a su atomización, pues la urbanización en suburbios con baja densidad de población más acomodada está orientada principalmente hacia el uso del automóvil privado, y no incita la cobertura de transporte público debido a las bajas densidades existentes y a las más bajas demandas del servicio. Por otra parte, la accesibilidad y las condiciones de infraestructura y equipamiento de los barrios populares apartados, que no tienen normalmente opciones de escogencia de su localización, tampoco permiten una buena cobertura de los servicios de transporte público formales (Figuroa, 2015: 49).

Ahora bien, de acuerdo a Ricardo Montezuma, “La actual metrópoli semicompacta se caracteriza por el déficit de infraestructuras de transporte, el aumento explosivo del automóvil y

⁶⁷ Fenómeno característico de la dispersión urbana que conlleva a un mayor movimiento de la población desde el centro de las ciudades a las zonas periféricas provocando una alta dependencia respecto al vehículo particular.

el funcionamiento deficiente del transporte colectivo” (Montezuma, 2003: 185). Los precarios sistemas de organización y gestión del transporte colectivo son, en gran medida, producto de la incapacidad de la administración pública para organizar, controlar o dirigir el transporte, además de la reducida capacidad de evolución de las empresas transportadoras.

Frente a tal realidad, las políticas de transporte público de pasajeros y las de movilidad se tornan herramientas claves como modo de integrar las áreas territoriales marginadas, mejorando su accesibilidad a los servicios urbanos indispensables para su calidad de vida y desarrollo humano y social⁶⁸.

Ahora, si bien en este trabajo se hace eje en el análisis del sistema de transporte público de pasajeros de la ciudad de Villa María, se considera oportuno mencionar la distinción entre “movilidad” y “transporte” como aspecto clave para el diseño y formulación de políticas a fin de considerar todas las necesidades de los sujetos. En el primer caso, se hace referencia a todas aquellas cuestiones vinculadas al desplazamiento de sujetos independientemente del medio utilizado para ello; en cambio, el transporte se vincula a los modos, servicios y “medios” que permiten el desenvolvimiento de la movilidad individual. Ambas cuestiones están estrechamente vinculadas, por lo que, en materia de movilidad, se debe propiciar la integración de políticas y normativas, pero también la participación de actores públicos y privados que se encuentran vinculados a la actividad en la toma de decisiones. Bajo el paradigma de movilidad urbana sostenible, el transporte colectivo es un factor de desarrollo de las ciudades y sociedades. Dicho paradigma implica que “los planes de movilidad no se limitan únicamente al desarrollo de sistemas que minimicen los tiempos y costos de desplazamiento de personas y mercancías, sino que también analizan su contribución al desarrollo social, al uso racional de bienes escasos (como la energía y el espacio urbano) y a los impactos sobre el medio ambiente” (Acevedo y Bocarejo, 2009: 72).

Por lo tanto, la movilidad y el transporte colectivo de pasajeros son elementos posibilitadores de oportunidades para la generación de desarrollo local, en tanto permiten el acceso a un puesto de trabajo, a la escuela, a los centros de salud y cualquier otro servicio. De tal manera, la existencia de un eficiente servicio de transporte colectivo se constituye en una de las condiciones centrales para la generación de la integración social, “al proporcionar movilidad a todos los

⁶⁸ De tal manera, la movilidad permite entender las condiciones sociales, económicas y políticas de las grandes aglomeraciones, por lo que, cuando se dificulta la movilidad de las personas, se afecta el funcionamiento de toda la ciudad. Véase Montezuma, 2003.

ciudadanos el transporte público contribuye al éxito de las políticas de inclusión social” (Unión Internacional de Transporte Publico (UITP), 2007: 3).

En consecuencia, los sistemas de transporte público de pasajeros se constituyen en condición necesaria para el funcionamiento de las ciudades, no solamente por las implicaciones concretas que tienen sobre la productividad y el desarrollo de las mismas, sino también porque son un medio para que la población urbana pueda acceder a servicios básicos como salud, educación, recreación, mercado laboral, interacción con los diversos componentes de la urbe, entre otros. “El transporte público de pasajeros facilita la conectividad entre territorios y personas, es un instrumento que promueve la cohesión, la integración y la identidad” (García-Schilardi, 2014: 37). La vida urbana genera necesidades que deben ser enfrentadas en forma colectiva: el transporte de personas es una de ellas.

1.5 Algunas reflexiones sobre reformas estatales y transporte público

Resumiendo lo planteado anteriormente, luego de las crisis de fines de los '80 y a partir de las profundas medidas encaradas por el gobierno de Menem, en Argentina comienza a perfilarse un nuevo modelo de Estado (neoliberal) y un nuevo esquema de relaciones Estado y sociedad. En este nuevo modelo, el Estado y el gobierno son

crecientemente presionados desde diversos puntos de vista: el internacional, producto de la globalización; el regional-local, producto de la descentralización de las competencias estatales; el social, debido a la mayor diversificación y organización de los grupos de presión; y el partidario tradicional, producto de la crisis de representación y desafección con lo público de los ciudadanos (García Delgado, 1996: 6).

El incremento de las relaciones regionales y globales proporcionó ciertas dificultades para poder distinguir entre aquellos asuntos internos y otros externos, provocando una fuerte dependencia con el contexto internacional. En consecuencia, se proporcionó ciertos limitantes a la autoridad estatal en pos de los mercados y organismos internacionales. En palabras de García Delgado (1996), este proceso se acentuó, en el caso argentino, por sus características en el modelo económico, el cual mostraba una fuerte dependencia con de los flujos financieros externos, y una necesidad creciente de coordinar políticas entre los estados miembros del Mercosur. De esta manera, el proceso de globalización llevó a constituir un sistema decisional

distinto, donde el Estado devino en una arena de formulación de políticas fragmentadas, penetradas por grupos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como por agencias domésticas y de diversas fuerzas sociales (Held, 1995; citado en García Delgado, 1996).

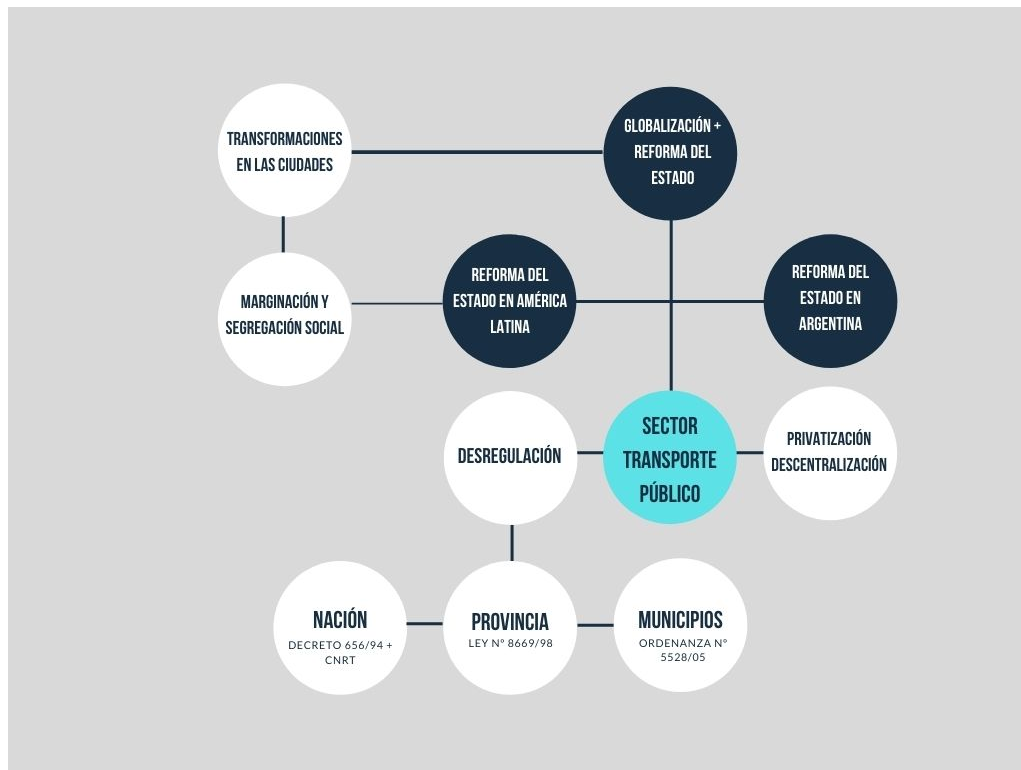
Por su parte, en términos de reformas de servicios públicos, la transferencia de competencias y de autoridad del Estado nacional hacia los otros niveles de gobierno, por medio de la descentralización, tuvo como lógica contrapartida un aumento del rol y protagonismo de los gobiernos locales en el desarrollo local y en la gestión social de la crisis. Esto produjo la incorporación de sistemas novedosos y creativos de concertación intra e intermunicipal, la reformulación de su gestión en interacción con organizaciones de la sociedad civil, así como la lucha contra la crisis económica y el desempleo mediante medidas de emergencia. Al mismo tiempo, se produjo una creciente vinculación local-global, un aumento de las interacciones de los municipios con organismos internacionales de cooperación y crédito, y la constitución de redes exportadoras y de intercambio con el Mercosur (García Delgado, 1996).

Todo ello ha tenido su impacto en el funcionamiento de las ciudades y el comportamiento de los transportes. “Los procesos de expansión urbana, de nuevas formas de inserción de la economía y su expresión en las urbes han estado plenamente acompañados por un sistema de transporte que ha asumido un rol funcional a este desarrollo” (Figueroa, 2005: 51). Las nuevas formas de organización y funcionamiento de los servicios de transporte urbano revelan claramente la transformación institucional, política y operativa que sirve de soporte a las demandas urbanas y a su desarrollo.

Esta situación requiere de medidas que solucionen, o al menos mitiguen, los problemas sociales que se generan, especialmente la fragmentación territorial urbana. Por consiguiente, los sistemas de transporte público de pasajeros se convierten en un dispositivo central para el funcionamiento de las ciudades, en tanto, como se ha dicho anteriormente, son un medio para que la sociedad tenga acceso a servicios básicos como salud, educación, recreación, entre otros, promoviendo la integración social.

En resumen, la globalización y la reforma del Estado han provocado un conjunto de cambios en las gestiones gubernamentales, implicando un aumento sustancial de los contenidos de la agenda gubernamental, para pasar de ser gobiernos locales ABL a organismos gubernamentales con multiplicidades de demandas a responder, dentro de las cuales se sitúa el transporte público de pasajeros. Ambas cuestiones, la complejización de la agenda y las estrategias de gestiones en red, serán trabajadas a continuación.

Figura 2 – Esquema Conceptual Capítulo 1



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 2

Los gobiernos locales en la relación tripartita entre lo local, la nueva agenda y las redes de gobierno

Con el objetivo de analizar los actores intervinientes en la política pública para el transporte masivo de pasajeros, y el rol que el gobierno de la ciudad de Villa María cumple en las diferentes fases de la prestación de ese servicio -además de identificar la existencia de acciones institucionales que posibiliten el desarrollo de proyectos y programas direccionadas por criterios de gobernanza⁶⁹- necesariamente, se debe partir considerando que, durante las últimas décadas, como consecuencia de la globalización y la reforma del Estado, en conjunto con los cambios producidos por las mismas en las gestiones gubernamentales, aparece una nueva escena local caracterizada por: mayor interés de los ciudadanos en aspectos puntuales de la ciudad; programas y proyectos conjuntos entre gobiernos locales con organizaciones sociales; cooperativismo y articulaciones intermunicipales para generar acciones conjuntas; planificación estratégica; presupuestos participativos, entre otros⁷⁰.

Estos fenómenos interpelaron sobre todo a los Estados locales, demandando un accionar mayor a lo establecido anteriormente. Es decir, en un contexto de ciudades globales, con nuevos espacios industriales, surge un replanteo de las políticas públicas locales que pone en evidencia el agotamiento del modelo de gestión tradicional de los municipios basado en el conocido ABL (alumbrado, barrido y limpieza)⁷¹. En palabras de García Delgado (1997: 8), se trata de pasar a gobiernos “abiertos e innovadores”, donde las estructuras organizativas tiendan a no ser piramidales sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, favoreciendo el

⁶⁹ Puntualmente, interesa abordar la gobernanza desde los elementos centrales donde tiene asiento: la interinstitucionalidad y articulación de los Estados locales con otros actores del territorio, es decir, la gobernanza multinivel. Aquí mismo, se visibiliza el carácter complementario entre los paradigmas de la “gobernanza multinivel” y el de las “capacidades estatales”, donde ambos reconocen una dimensión relacional como constituyente de sí. Véase en el capítulo 3.

⁷⁰ Lo que demuestran estas iniciativas, son los intentos innovadores de articulación entre el sector público-privado y el carácter asociativo entre municipios durante las últimas décadas, aspectos característicos del modelo de gobernanza.

⁷¹ Hubo una tendencia mundial respecto a que los municipios debían asumir nuevas funciones y tener un rol más activo. Sobre ello, véase Coraggio (1997).

trabajo en equipos o, en todo caso, dejar la hipertrofia del principio de legalidad y de normas como límites, para convertirlas en herramientas de gestión⁷².

De tal manera, la Reforma del Estado, las políticas neoliberales y la globalización generaron más tareas a asumir por los gobiernos locales, nuevos desafíos para enfrentar lo político, lo económico y lo social, obligándolos a realizar modificaciones en su organización, misiones y funciones, así como de su autonomía⁷³.

En este marco, la descentralización ha sido uno de los procesos con mayor incidencia en la necesidad de innovar de los gobiernos locales. Mediante esta medida, el Estado Nacional inició una etapa de encogimiento que, por una parte, era alentado por empresarios que controlaban muchos de sus accesos y, por la otra, resistido por los gobiernos provinciales que nunca se resignaron a hacerse cargo de las nuevas áreas funcionales que les eran traspasadas. Sin una adecuada transferencia de recursos, el Estado se desprendió así de muchas funciones y las traspasó a manos de la jurisdicción municipal y/o provincial.

Estas nuevas funciones que se incorporan a la agenda local se vinculan, principalmente, a la creación de políticas públicas relacionadas con el empleo, medio ambiente, salud, educación, transporte, sumándose a las tradicionales de prestación de servicios públicos básicos. El Municipio, entonces, aparece como el ámbito de regeneración de la política. En este sentido, “tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias” (García Delgado, 1997: 15).

Este protagonismo de “lo local” compone un nuevo escenario, donde, según García Delgado (1997), al mismo momento que se visualizan señales de innovación, de aumento de las actividades municipales y de las expectativas de la población sobre ellas, también se producen fenómenos de declinación y estancamientos de comunas enteras, de diferenciación creciente entre ciudades y regiones⁷⁴. Es decir, por un lado se produce una especie de fortalecimiento de la

⁷² En este sentido, como se ha dicho en el capítulo 1, normativamente, la Constitución Argentina de 1994 reconoce el grado de autonomía de los municipios, facultando a las provincias, por medio de sus Constituciones, la definición de contenidos y alcances.

⁷³ Lo que se plantea es el cambio de modelo de gestión burocrático al modelo de gestión gerencial que conlleva, entre otras cosas, lograr una mayor eficacia y eficiencia en las organizaciones. Aquí tienen influencia concepciones vinculadas al sector privado, como por ejemplo la planificación estratégica y la calidad total.

⁷⁴ Tal como se ha visto en el capítulo 1, la globalización conlleva a ahondar las diferencias sociales y geográficas y provoca que los procesos innovadores no sean uniformes en virtud de las realidades de cada ciudad. García Delgado (1997) plantea que se pueden diferenciar situaciones innovadoras distintas que responden al tamaño de los núcleos urbanos, distinguiéndose experiencias de las grandes ciudades (por ejemplo: Buenos Aires y Córdoba), de las ciudades intermedias (por ejemplo: Rafaela) y de los municipios más chicos

esfera local, pero por el otro, el municipio aparece como un punto de concentración de la fragmentación social, de la protesta y de la falta de recursos.

De tal manera, la nueva realidad de los gobiernos locales presenta algunas cualidades que están estrechamente vinculadas: nuevas demandas y funciones de los gobiernos locales, mayor protagonismo de lo “local”, innovaciones en la gestión pública en términos de articulaciones entre actores (públicos y privados) y, con ello, el surgimiento de un nuevo modo de gobierno denominado “gobernanza”. En los puntos que siguen, se reflexionará al respecto a fin de construir un marco analítico para, por un lado, identificar los actores intervinientes en la política pública de transporte masivo de pasajeros y analizar el rol que cumple el gobierno local y, por el otro, reconocer acciones institucionales que posibiliten el desarrollo de programas y proyectos direccionados por criterios de gobernanza en materia de transporte masivo de pasajeros⁷⁵.

2.1 Un nuevo escenario, lo “local” como protagonista

Tal como se mencionaba anteriormente, hacia fines de los '90, se produjo una descentralización masiva hacia los gobiernos municipales⁷⁶, caracterizada por la transferencia de funciones sin la correspondiente entrega de recursos, capacidades y competencias, generalizándose un nuevo patrón sobre el rol del municipio, que sobrepasó sus funciones tradicionales de ABL.

Este aumento de responsabilidades condujo, necesariamente, a que las provincias y los municipios adaptaran sus estructuras administrativas para afrontar las nuevas funciones asignadas desde el nivel nacional.

Por consiguiente, luego de treinta años de descentralización, uno de los efectos de la misma fue la inclusión de lo municipal en la agenda pública dado que, antes de este proceso, el tema de lo local se reducía a iniciativas territoriales del Estado que se ejecutaban en forma directa o a través de sus empresas públicas. Por el contrario, en la actualidad, los gobiernos locales son

⁷⁵ Es decir, programas y proyectos en materia de transporte público masivo de Villa María que manifiesten acciones integrales, formuladas e implementadas con aportes de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales. Este carácter articulador propio de la gobernanza multinivel, se constituye como un componente de las capacidades estatales que permite visibilizar la dimensión relacional de las mismas. En tal sentido, se incorpora la perspectiva de la gobernanza reconociendo en su carácter articulador un elemento constitutivo de las capacidades estatales.

⁷⁶ El proceso de delegación de funciones hacia las provincias y municipios, supuso la transferencia de competencias que hasta los '90 eran del gobierno nacional, por ejemplo: salud, educación, ambiente... Respecto a la descentralización estatal, en el caso de Córdoba, véase Tecco y Bressan (1993).

espacios de ejecución de políticas públicas propias, de elaboración de innovaciones y de construcción de nuevos liderazgos⁷⁷.

Pero el nuevo liderazgo ya no es un personalismo inspirado, sino un hábil promotor de equipos que permiten descentralizar las tareas y generar masa crítica. Más que un líder político clásico aparece casi como un empresariado público que promueve, genera incentivos e imagen zonal. (García Delgado, 1997:17)

Es decir, si bien existen muchos municipios con un modelo de gestión tradicional⁷⁸, las nuevas funciones y competencias asignadas con escasos recursos, condujeron necesariamente a hacer más eficiente la gestión a través de la adecuación de las estructuras, los procedimientos y recursos de las organizaciones. En consecuencia, se comienza a vislumbrar el agotamiento y limitaciones del modelo político tradicional apoyado fuertemente en el clientelismo para generar vínculos, relaciones y nuevos recursos⁷⁹.

Así, en la década del noventa, surgió una revalorización del municipio que posibilitó el surgimiento de un nuevo localismo (García Delgado, 1997: 7). Esta revalorización se dio en un contexto dominado por un amplio cambio en las estructuras de relaciones entre el Estado y la sociedad, que incluyeron la crisis final del Estado de Bienestar y el surgimiento del Estado Postsocial, de cuño neoliberal (García Delgado, 1994). Por ello, los estudios sobre el municipio se encuentran enmarcados por la convergencia de dos sucesos que caracterizaron la década: la globalización⁸⁰ y la reforma del Estado.

⁷⁷ Nuevos liderazgos vinculados al surgimiento de líderes locales, con la importante participación de mujeres (intendentas), que van generando lazos y vínculos en contextos de decisión donde los actores privados lo hacen en escala global.

⁷⁸ Características de este tipo de gestión son la falta de incentivos, la centralización de decisiones, las estructuras verticalistas, el clientelismo entre otras, que configura la debilidad institucional y de recursos de algunos municipios. Al respecto, véase Cormick, H.(1997): "El municipio del conurbano bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas?", en Aportes, N° 8.

⁷⁹ A partir de la pérdida de credibilidad y legitimidad, la clase política comienza a promover diferentes canales de vinculación y relación con la sociedad, dando lugar a nuevas formas de participación social para la construcción del consenso con intervención de organizaciones sociales y vecinales en un nuevo escenario público.

⁸⁰ En las últimas décadas, se han ido posicionando distintas maneras de pensar lo "local" frente a la globalización. De acuerdo a Mattos (2011) existen tres tendencias sobre ello. La primera, supone que no hay actores locales o regionales que puedan resistir al dominio de lo global. La segunda tendencia, con características negativas sobre la globalización, implica visibilizar lo "local" como alternativa de los actores locales para construir verdaderas democracias frente a lo global. Y, por último, la tercera tendencia destaca la articulación entre lo local y lo global en términos de oportunidades y desafíos.

Este contexto plantea a los gobiernos locales la necesidad de encarar nuevas actividades y, para muchas de las cuales, carece de experiencia y recursos suficientes. La superación de tales restricciones supuso la necesidad de introducir cambios, no solo en la modalidad con la que intervienen en la realidad en la que operan para el desarrollo local, sino también en la propia organización municipal.

La readecuación de las instituciones municipales, para convertirse en gestores del desarrollo local-regional⁸¹, exigió, necesariamente, redefinir sus misiones, obligando a que las mismas quedaran expresadas en instrumentos normativos tales como cartas orgánicas, plataformas y programas de gobierno locales. En otros términos,

(...) a los actores sociales y políticos locales se le presentan dos grandes alternativas en materia de definición de misiones municipales: o persisten en cumplir un rol residual en la arena pública o -siguiendo las tendencias contemporáneas- incorporan a su agenda la promoción del crecimiento económico, el desarrollo social y la mejora de la calidad ambiental (Tecco, 1997: 113).

Ahora bien, respecto a la noción del Desarrollo Local, ha sido abordada desde diversas perspectivas⁸², por lo que se hace difícil llegar a un consenso sobre la misma. No obstante, es posible sostener que existe cierto acuerdo en suponer que el objetivo final del proceso de desarrollo debe manifestarse en la producción de mayor bienestar de una población⁸³. En ese sentido, Alburquerque (2003) plantea que la finalidad del desarrollo económico local son mejorar el empleo y calidad de vida de la población de un territorio y contribuir a la mejora de la equidad social allí.

De tal manera, el Desarrollo Local no hace referencia solamente al desarrollo económico local de un territorio, sino que se corresponde con una visión más integral que contempla diferentes aspectos (ambientales, culturales, sociales, políticos-institucionales y de desarrollo humano) que

⁸¹ El rol pasivo que tuvieron, hasta ese entonces, los gobiernos locales para promover el desarrollo tenían que ver con el carácter delegativo, la falta de competencias y de recursos propios de la organización nacional a mediados del siglo XIX, donde los municipios tenían un carácter meramente administrativo, y el gobierno nacional era quien tenía el rol activo para la generación del desarrollo.

⁸² La noción de Desarrollo Local es relativamente nueva, sus primeros usos científicos se dieron en los '70 y desde distintas perspectivas permitiendo la construcción de una extensa literatura referida a ello. Véase Juárez Alonso (2013) y Alburquerque (2003).

⁸³ Arocena (1997) plantea la necesidad de reflexionar sobre las realidades y experiencias de las sociedades contemporáneas y analiza la emergencia de distintas expresiones del desarrollo local en los países desarrollados y América Latina con el objetivo de poner fin a la concepción uniformizante del concepto reconociendo, también, los aportes de las ciencias sociales en ello.

tienen insidencia en la sociedad local. En este proceso, son centrales las iniciativas y estrategias que llevan a cabo diferentes actores territoriales de una comunidad para impulsar el desarrollo local de la misma, no obstante, en opinión de Albuquerque (2003), es significativa la participación de los gobiernos locales para otorgar institucionalidad a todo el proceso.

Por lo tanto, los gobiernos locales al convertirse en actores del desarrollo local les demandó el diseño e implementación de estrategias de Desarrollo Local Sustentable (DLS) que, de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se basan, tal como se ha dicho, en un concepto integral de desarrollo que integra dimensiones económicas, sociales y ambientales de la realidad⁸⁴.

La preocupación por el desarrollo se convirtió en “el tema” a promover para los gobiernos locales y se fue incorporando a la agenda municipal desde mediados de los años noventa, al tiempo que las políticas nacionales y provinciales eran escasas, desarticuladas y con problemas de sustentabilidad (Villar, 2004). Es decir, por un lado, estas iniciativas representaban prácticas de intervención estatal en las economías locales contrarias al paradigma reinante del neoliberalismo, pero, a su vez, servían como atenuante a la crisis que estaba viviendo el país.

Comenzar a pensarse como actor territorial puso a los gobiernos locales frente a un desafío de gestión complejo, en el doble sentido que ello implica, es decir, inclinarse hacia la territorialización de políticas públicas donde los gobiernos centrales marcan la dirección y los municipios ejecutan, o bien, interesarse por la generación de políticas territoriales donde las políticas nacionales, provinciales y territoriales son convergentes y la articulación se genera desde los actores locales (Gallichio, 2010)⁸⁵. Es posible decir entonces que, tras el quiebre del discurso único y el advenimiento del escenario posneoliberal, se fue consolidando (con continuidades y rupturas) “una nueva geografía de responsabilidades públicas que permitió reconstruir al actor público como motor del desarrollo territorial” (Madoery, 2008: 65).

En la nueva geografía de responsabilidades, donde se ven fortalecidos otros ámbitos territoriales de expresión de las relaciones de poder, lo local expresa dimensiones territoriales diferentes, ya no solo nacionales ante lo global, sino fundamentalmente subnacionales, regionales e incluso urbanas (Madoery, 2008). Se pone en evidencia que la mayoría de las

⁸⁴ En este sentido, los aportes teóricos y estudios de experiencias de CEPAL (1991) sobre el Desarrollo Sustentable se basan en una concepción integral donde no solo se de crecimiento económico, sino que el mismo sea equitativo y con sustentabilidad ambiental. Para ampliar, véase CEPAL (2001).

⁸⁵ Es decir, frente a esta nueva realidad, a los gobiernos y actores locales se les presentó una doble situación sobre la cual debieron elegir. Por un lado, cumplían con rol secundario, o bien, un rol activo en la promoción del desarrollo económico, social y ambiental.

cuestiones requieren de intervenciones intergubernamentales e intersectoriales, apareciendo así formas de coordinación y articulación⁸⁶ de gran importancia para afrontar ciertas problemáticas de un modo integral, a través de la participación de múltiples niveles de gobierno y de diversos actores de gestión estatal y la sociedad civil⁸⁷.

En definitiva, el rol del gobierno local trasciende ampliamente el rol meramente administrativo de los propios recursos para asumir, además, una función de posibilitador de oportunidades. En este sentido, la participación social en la gestión de los municipios se convierte en un instrumento para lograr mayores niveles de eficiencia y efectividad.

Aquí resulta oportuno avanzar en la noción de eficiencia en términos de la relación existente entre, los recursos que dispone la organización y la utilización de ellos en la implementación de las políticas locales conjuntamente con los resultados obtenidos. Es decir, una política es más eficiente, cuando se logran los resultados esperados con una mínima utilización de recursos para ello. Por su parte, la efectividad tiene un carácter más complejo, debido a que se asocia a la capacidad de las políticas de los gobiernos locales para dar respuesta a las necesidades que prioriza la ciudadanía⁸⁸. En otros términos, “aún actuando de forma eficiente, las acciones del Municipio pueden ser inefectivas, por desconocimiento de las necesidades y/o por haber equivocado la priorización de objetivos de política pública” (Tecco, 1997: 8).

Ahora bien, tal como se dijo, esta participación de la sociedad en los procesos de decisión, supone una redefinición en las modalidades de articulación y relación entre estado y sociedad a escala local constituyéndose como una de las dimensiones de la transformación municipal. Esta articulación de los gobiernos locales con otros actores se configura como un componente de las capacidades estatales⁸⁹ permitiendo observar su dimensión relacional y, a su vez, es un elemento característico que atraviesa el paradigma de la gobernanza que se verá en los puntos siguientes.

2.2 Nuevo rol de los municipios ante la retirada del Estado – Nación

⁸⁶ La ampliación de funciones interpeló a los gobiernos locales a realizar cambios no solo en sus estructuras funcionales sino también en las modalidades de vinculación con otros actores (públicos-privados) a fin de contar con nuevas estrategias de intervención en el desarrollo local-regional y responder a las nuevas demandas del contexto.

⁸⁷ De acuerdo con García Delgado (1997), es importante destacar que esta nueva geografía de articulaciones entre el gobierno y la sociedad ha generado ciertos conflictos debido a clases políticas con tendencia clientelar, existencia de cierta desconfianza por parte de las organizaciones sociales respecto a las mismas, ausencia de interlocutores válidos, etc.

⁸⁸ Para ello es sumamente importante que los Municipios tengan conocimiento de la realidad y contexto en el que interviene. Sumado a ello, es significativo la participación de actores sociales en los distintos momentos de las políticas locales (desde su diseño a su evaluación) dado que puede ser de gran utilidad para el cumplimiento de los objetivos de la misma.

⁸⁹ Véase capítulo 3.

Lo anterior permite aseverar que, desde mediados de la década de 1980, presenciamos en Argentina un cambio paulatino en las funciones y áreas de actuación de los gobiernos locales. En palabras de Claudio Tecco:

(...) las prácticas centralistas que caracterizaron al Estado argentino desde su formación -y que fueron reforzadas durante los períodos de autoritarismo- reservaron a la institución municipal funciones muy limitadas. En efecto, aún en el campo de los servicios básicos urbanos, las Municipalidades se ocuparon sólo de aquellos que, por razones de escala técnica o económica, no se justificaba fueran prestados por niveles superiores del Estado (Tecco, 1997: 108).

Los gobiernos locales, ante la insuficiencia de respuestas a las crecientes demandas sociales desde los niveles centrales e intermedios de gobierno, debieron llevar a cabo políticas públicas que antes eran extrañas al Municipio. En consecuencia, se generó una ampliación sustantiva de las competencias locales, superando el tradicional municipio ABL y complejizando la agenda local a partir de la suma de servicios sociales tales como salud, educación, políticas de promoción comunitaria, cuidado del medio ambiente, promoción del desarrollo económico y seguridad ciudadana⁹⁰.

Es decir, los gobiernos locales incorporaron a su agenda nuevas funciones, lo que implicó un pasaje de la gestión tradicional, centrada en la infraestructura y servicios urbanos, a la emergencia y producción de políticas públicas locales que, al mismo tiempo, fueron incorporando problemáticas más amplias, como promoción de empleo, desarrollo sustentable y cuidado ambiental, regulación de los servicios públicos, y gestión del desarrollo local (en su variante integral o económico)⁹¹. La gestión local se volvió así un espacio para asumir desafíos y para definir rumbos en un contexto particularmente incierto, con alta complejidad y baja estabilidad en sus variables constitutivas (Grandinetti, 2002)⁹².

Ahora bien, para poder comprender la dimensión de la complejización de la agenda local, se debe tener en consideración que las funciones municipales son aquellas tareas que el imaginario

⁹⁰ A partir de ello, se puede sostener que lo que se implementa es un nuevo modelo de gestión con un marcado carácter social y una fuerte vinculación con organizaciones de la sociedad civil, que responde a este nuevo rol de municipios en la política social, económica, cultural, ambiental, etc...

⁹¹ Posterior a los '90, las intervenciones de los gobiernos locales son ampliadas, sobretudo por aquellos municipios con mayores capacidades institucionales para asumir nuevas competencias. Véase capítulo 3.

⁹² En este contexto, los gobiernos locales deben potenciar sus capacidades de gestión, adaptando su estructura organizativa, procesos y recursos para lograr los objetivos buscados. En el capítulo 3, se avanza en la reflexión sobre las capacidades estatales para el logro de los objetivos y metas que se plantean los gobiernos locales.

social asigna al gobierno local, exigiendo su cumplimiento a los funcionarios públicos. Como ha señalado Villar (2002), éstas son el producto de las demandas y requerimientos de la sociedad, las cuales no se realizan de forma explícita y puntual, sino que se expresan de formas variadas y de acuerdo al contexto histórico.

De manera más detallada, esta nueva agenda incorpora funciones tales como:

a) La preservación del medio ambiente, incluyendo la recuperación de los recursos naturales explotados excesivamente en el pasado. b) La seguridad ciudadana: si bien esta función no es característica de la mayor parte de los gobiernos locales en Argentina, alcanza particular importancia en algunos municipios, que han avanzado desde el apoyo económico a las fuerzas policiales existentes en el territorio hasta la constitución de fuerzas de seguridad propias (...). c) La promoción económica: esta es la función en la que más han avanzado los gobiernos locales argentinos. Podemos encontrar un abanico amplio de estrategias para la promoción del empleo y la generación de trabajo, principales temas de la agenda pública desde mediados de la década del 1990. (...) Las estrategias características del desarrollo local en Argentina pueden sintetizarse en: la creación de agencias de desarrollo local; la elaboración de planes estratégicos; el desarrollo de programas de promoción del comercio exterior y de la competitividad empresarial; la puesta en marcha de programas de formación de recursos humanos; el desarrollo de infraestructura de interés empresarial; la formación de consorcios intermunicipales para el desarrollo económico; el micro financiamiento empresarial; la incubación de empresas; y las políticas de promoción del empleo productivo, entre otros. La estrategia más reciente dentro de la agenda de promoción económica local es el fomento de la economía social. d) La defensa del consumidor: era un tópico habitual sólo en la Ciudad de Buenos Aires y en las capitales provinciales pero, paulatinamente, comenzó a aparecer en las ciudades de menor cantidad de habitantes (...). e) Un área de creciente inclusión en la agenda local, y vinculado con el anterior, es la cuestión del acceso a la justicia y la resolución de conflictos familiares y/o vecinales. En estos casos se apela a mecanismos de no judicialización de los conflictos, como la mediación comunitaria. f) La promoción social: en el nuevo modelo de gestión local, existe una demanda por atender a una mayor cantidad de población -por el incremento de los niveles de pobreza-, acompañada por la modalidad de focalizar la atención en determinados colectivos, diseñando políticas para cada uno de ellos. De este modo, se implementan políticas para la minoridad, la juventud, la tercera edad, la igualdad de género, la discapacidad, la prevención de las adicciones, la salud, la promoción de la cultura y el deporte. g) La educación en sus distintos niveles: durante los años noventa encontramos gobiernos locales que cubrieron la oferta educativa faltante mediante el apoyo a centros educativos complementarios, el

otorgamiento de becas estudiantiles y, por último, aquellos que comenzaron a desarrollar una política educativa propia. (Cravacuore, 2007: 7-9)

Aun así, es poco probable que encontremos gobiernos locales que concreten de manera simultánea todas estas nuevas funciones, no sólo porque pueden presentar ciertas limitaciones, sino también, porque las demandas de las sociedades son diferentes⁹³.

Generalmente, las funciones se confunden con las competencias municipales, “que son aquellas tareas asignadas al gobierno local por el marco legal vigente” (Cravacuore y otros, 2004: 12). Las constituciones provinciales, y las leyes y cartas orgánicas municipales delimitan los campos de intervención de los gobiernos locales. Después del regreso de la democracia, “las reformas constitucionales de la década del ochenta aumentaron sustancialmente estas competencias, poniéndolas casi a la par de las funciones; sin embargo, este proceso no fue homogéneo en todas las provincias” (Cravacuore y otros, 2004: 12).

En palabras de Cravacuore (2007), a diferencia de otros países de América Latina, en Argentina, la descentralización competencial no se hizo en favor de los municipios sino de las provincias. Retomando el análisis del capítulo 1, respecto al transporte público, como resultado de la descentralización de funciones a otros niveles de gobierno, se originó un nuevo esquema de distribución de competencias entre los mismos considerándose algunas competencias exclusivas del Estado Nacional (por ejemplo: defensa nacional, regulación del transporte aéreo, marítimo, ferroviario y automotor interprovincial, entre otras), otras de carácter concurrente entre Nación y provincias (tal como: educación superior, la justicia, la seguridad social, etc), un conjunto de competencias concurrentes entre Nación, provincia y municipios (por ejemplo: infraestructura, regulación de transporte automotor, desarrollo económico, etc), otras exclusivas de las provincias (servicio educativo, el financiamiento de la vivienda social...), competencias compartidas entre provincias y municipios (tales como la prestación de distintos servicios públicos: agua y saneamiento, etc) y otras exclusivas de los gobiernos locales.

⁹³ A ello se debe agregar que existen funciones que prestan los municipios sin una correspondencia normativa, es decir, no se constituyen en competencias estrictamente debido a que no están contempladas por las constituciones o leyes municipales, como por ejemplo “apoyo logístico a las fuerzas policiales, el mantenimiento perentorio de infraestructura escolar o la preservación del patrimonio cultural y natural” (Cravacuore, 2007: 10). En el caso de Córdoba, de acuerdo al Mapeo Político Institucional de la provincia de Córdoba (2017) “varios Municipios poseen estructuras organizativas que responden a particularidades del territorio, ya sean relacionadas a la geografía económica o a las características de la comunidad local” (pág. 22).

En el caso de la provincia de Córdoba, desde fines de 1989, se llevó adelante un proceso de descentralización que tuvo como finalidad el mejoramiento de la calidad, oportunidad y eficiencia de las prestaciones públicas. Dicho proceso consistió en la transferencia a los gobiernos locales de funciones, obras y servicios realizados, hasta entonces, por el gobierno provincial en forma gradual, consensuada y con financiamiento asegurado. “Hasta diciembre de 1993, la totalidad de los gobiernos locales y la Provincia suscribieron 2450 convenios. Los mismos se refieren a distintas materias: obras y servicios públicos (90%), salud (5%), seguridad (4%) y asistencia social (1%)” (Furlan, 1995: 24). De tal manera, a fin de posibilitar que los municipios atendieran todo lo relacionado con el bienestar de las comunidades locales, la Constitución Provincial les otorgó una amplia gama de atribuciones, en muchos casos, de manera concurrentes con la de la Provincia, posibilitando que la función pasara de una jurisdicción a otra sin obstáculos constitucionales.

Por último, cabe aclarar que existe un conjunto de competencias exclusivas de los municipios más amplio, que permite diferenciar aquellas normadas de las realmente ejercidas. Siguiendo a Cravacuore (2007), históricamente, las competencias municipales en Argentina se limitaron a tres grandes campos de intervención. En primer lugar, se encontraban las actividades vinculadas a la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, incluyendo alumbrado público, limpieza y recolección de residuos, construcción y reparación de calles y caminos vecinales, conservación de parques y paseos públicos, cuidado de cementerios y mantenimiento del equipamiento urbano.

Por otra parte, los gobiernos locales se ocupaban de la regulación y control de las actividades que se desarrollaban en su territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat, las actividades económicas y el tránsito urbano. Además, los municipios se encargaban de la población en riesgo a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales.

Estos son los campos de intervención del régimen municipal que han cumplido, en mayor o menor medida, todos los gobiernos locales argentinos⁹⁴. Sin embargo, en los años noventa, aquellos dotados de mayores capacidades institucionales comenzaron a asumir un conjunto de nuevas responsabilidades, definiendo una nueva agenda local.

⁹⁴ Según Cravacuore (2007), muchos de ellos con algunas dificultades políticas y de gestión vinculadas a la ausencia de una planificación y objetivos claros, a una escasa participación en el gasto público, sistemas administrativos informales, bajos niveles de capacitación del personal, la centralidad en niveles superiores de decisión, clientelismo, entre otras.

2.2.1 Sobre gobiernos locales e innovación

Durante las últimas décadas, se han desarrollado diferentes corrientes teóricas, investigaciones y producciones académicas⁹⁵ vinculadas a la innovación en la gestión pública teniendo como referencia el desarrollo de las nuevas funciones municipales y el auge del modelo de buenas prácticas⁹⁶.

El agregado de las antiguas demandas, modificadas y ampliadas sustantivamente, sumado al surgimiento de nuevas peticiones y a las funciones transferidas desde otros niveles de gobierno, desencadenó un contexto de gran incertidumbre por parte de los gobiernos locales para la prestación de los servicios públicos. Razón por la cual, se han visto interpelados en redefinir objetivos, prácticas, procesos propiciando un entorno para el desarrollo de la innovación en la administración pública a fin de poder canalizar las demandas y buscar soluciones a los desafíos planteados.

Esto ha conducido a desarrollar algunas experiencias de implementación de buenas prácticas con el fin de promover la modernización de los gobiernos locales e incorporar nuevas herramientas de gestión. En el caso de Argentina, se han generado algunos procesos de innovación en municipios basados en la cooperación intermunicipal.⁹⁷ Pese a ello, “la alta exposición a la problemática cotidiana, la falta de creatividad, la escasez de recursos y cierto recelo frente a los inciertos resultados de los procesos innovadores, suelen conspirar contra el desarrollo de la innovación en los municipios argentinos” (Cravacuore y otros, 2004: 14).

En cuanto a la noción de innovación, existen diferentes definiciones de lo que conlleva innovar en la gestión pública y encuentra un precedente en investigaciones de las ciencias sociales y políticas desde los años cincuenta⁹⁸.

“En términos generales puede señalarse que una innovación es una idea creativa que conlleva su aplicación, a diferencia de la invención. Se trata de concebir y aplicar una nueva manera de

⁹⁵ Producciones como las de García Delgado (1997), Cravacuore y Badia (2000), Cravacuore (2002), Díaz, Grandinetti y Nari (2010), entre otras.

⁹⁶ El modelo internacional de las buenas prácticas se asocia al New Public Management (postulados de Osborne), es decir, a un nuevo modelo de gestión que plantea la modernización de los gobiernos locales. Véase Osborne y Gaebler (1994) y Osborne y Plastrik (1998).

⁹⁷ Aquí es importante nombrar el Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales (1991-2001) que tenía como objetivo buscar experiencias innovadoras para replicar en municipios. También se puede mencionar los concursos nacionales de experiencias innovadoras desarrollados a partir de 1998 impulsados por los coordinadores del Banco de Experiencias Locales de las Universidades Nacionales de Quilmes y General Sarmiento, y la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación. Véase Cravacuore, 2005.

⁹⁸ Para ampliar sobre innovación en la gestión pública, véase Díaz (2002), Grandinetti (2019) y Zurbriggen, C. y González, M. (2014).

lograr un resultado o desempeñar una tarea” (Grandinetti, 2018: 508). Por consiguiente, una innovación puede implicar no solo sumar instrumentos nuevos, sino también, una combinación de elementos ya existentes, hasta incluso, una nueva forma de realizar los procedimientos, acciones y políticas. De tal manera, que innovar en la administración pública conlleva una respuesta creativa y única a una determinada demanda o problema.

Siguiendo a Grandinetti (2018), es posible identificar tres etapas⁹⁹ del proceso de innovación en la gestión pública, desde los años '90, en Argentina y, que van a estar caracterizadas de acuerdo a la relevancia de distintas corrientes que han influenciado la misma. La primera etapa, denominada como el momento de “génesis innovativa” ('90) donde hubo un apogeo del modelo de la Nueva Gerencia Pública¹⁰⁰ donde se introduce la innovación y tienen lugar diversas experiencias de modernización en la administración¹⁰¹. La segunda etapa (fines de los '90 y primera década de 2000), llamada momento de “retracción” donde surgen nuevos enfoques de la innovación y adquieren importancia las teorías de la gobernanza y nuevo desarrollismo que van a apuntar a fortalecer el carácter más político del estado¹⁰². Por último, la última etapa denominada momento de “auge” (desde 2010) reaparece la innovación bajo el paradigma del gobierno abierto¹⁰³.

Así, desde los '90, la innovación se ha ido configurando en función de los contextos imperantes, los actores predominantes, los campos y resultados de los procesos innovativos pudiéndose identificar tres momentos que se corresponden con la gestión pública con modelos innovadores bien diferenciados pero que mantienen el eje central de la idea de innovación. Si bien son tres etapas claramente diferenciadas, es posible reconocer un denominador común para responder a las nuevas demandas del contexto: la búsqueda de innovación.

⁹⁹ Las mismas han ido coexistiendo debido, entre otras cosas, a la vigencia en el tiempo del modelo de la nueva gerencia pública.

¹⁰⁰ Este modelo se encuentra estrechamente ligado a los desarrollos del management científico, que pone acento en la racionalidad económica. De tal manera, la innovación ha sido asiduamente aplicada a los procesos de reforma del Estado, sobretodo, con el new public management que planteaba la incorporación de tecnologías provenientes del sector privado.

¹⁰¹ En esta etapa adquiere relevancia el modelo lineal de innovación que supone la incorporación de elementos tecnológicos y el proceso innovativo es llevado a cabo por técnicos.

¹⁰² Aquí la innovación se encuentra estrechamente vinculada al carácter de “red” de la gobernanza donde la intersectorialidad y la cooperación multiactoral son el motor de los procesos innovativos. Es decir, la innovación no implica solo la incorporación de tecnología, sino que supone un proceso de construcción interactoral orientado al desarrollo de capacidades institucionales para dar respuesta a las nuevas demandas que surgen en el ámbito local. Sobre ello se reflexionará en el punto 2.4

¹⁰³ Aparece el paradigma de la innovación abierta, relacionada al Gobierno Abierto, orientada a la co-creación de las políticas públicas, apertura de datos, transparencia, etc.

2.3 La articulación como mecanismo innovador

De acuerdo a los puntos anteriores, a las áreas de intervención habituales de los gobiernos locales se le sumaron nuevos y mayores desafíos. Para poder dar respuestas a estas nuevas demandas, las administraciones locales generaron formas de gestión innovadoras, entre las que se destacaron la articulación y vinculación, particularmente relacionadas a la necesidad de mejorar la gestión y al surgimiento de una nueva forma de entender el Estado y sus políticas¹⁰⁴.

Se generó el fortalecimiento de una nueva modalidad de gobierno, más abierto y democrático, donde se consideró al gobierno local como espacio de debate político y de intersección de demandas ciudadanas y políticas públicas; es decir, hubo un incremento de la gobernanza democrática a nivel local. Razón por la cuál, se produjo un claro cambio en la forma en que el Estado interactuaba con la sociedad, un cambio que implicó modificaciones en el *qué hacer* (campos de intervención municipal) y *con quiénes y cómo hacerlo* (qué tipo de gestión de políticas públicas) (López y Fernández, 2002: 144).

De manera que, se evidenció la necesidad de adecuar no sólo las estructuras de cada una de las organizaciones públicas para hacerlas más compatibles con las mismas, sino también la perspectiva desde la cual debían desarrollarse las estrategias de intervención estatal, lo que implicaba una visión más flexible y proactiva¹⁰⁵.

En términos de García Delgado (1997) la clase política, a partir de la pérdida de credibilidad, comienza a promover una articulación con organizaciones de la sociedad civil basada en otros canales, dando lugar al surgimiento de otra esfera pública constituida por organizaciones sociales y una configuración del consenso en base a la eficacia y a nuevas formas de participación social¹⁰⁶.

En tal sentido, se posibilitan nuevas oportunidades a que la sociedad pueda participar a través de nuevos canales, no partidarios o gremiales, en un nuevo espacio público. Se advierte el inicio de otra forma de articulación del gobierno con la sociedad civil,

¹⁰⁴ De acuerdo Ilari (2001), las administraciones locales en Latinoamérica se han caracterizado por tener tipos de gestiones no tendientes a la coordinación y cooperación interorganizacional, planteando la gestión como un espacio cerrado conduciendo, inevitablemente, a la fragmentación institucional, superposición de acciones, recursos malgastados, etc. No obstante a ello, en las últimas décadas, la necesidad de generar espacios de gestión con mayor apertura articulando acciones con otros actores se fue instalando en algunos gobiernos locales.

¹⁰⁵ La ampliación de funciones demandó la realización de cambios, tanto en las modalidades de vinculación del municipio con el entorno en el que operaba, como así también en la propia organización municipal.

¹⁰⁶ Comienza a surgir una nueva concepción de la política local dirigida por criterios dialógicos y articuladores.

fomentándose un contacto no sólo con el tradicional fomentismo y las organizaciones partidarias de base, sino estableciendo vínculos con sectores de la producción, el conocimiento (universidades) y el asociacionismo no gubernamental o voluntario (ongs, organizaciones cooperativas, vecinales, grupos de autoayuda, parroquiales, etc.)” (García Delgado, 1997: 14).

Los nuevos escenarios muestran los principios de otro modelo de gestión local y, por tanto, de vínculo entre gobierno y sociedad civil.

Si bien la asunción de los nuevos roles del municipio no significa la eliminación de los antiguos sino su mejor cumplimiento -ya que las elecciones siguen ganándose aún por obra pública, barrido y limpieza urbana-, en este marco comienza aparecer una concepción de la política más dialógica y negociadora. Este fin de siglo parece signado por la emergencia una concepción de la política local más como coordinación y articulación que como confrontación; más basada en la capacidad estratégica y de gestión que en lo ideológico programático; y más vinculada a la coordinación e impulso de redes sociales autónomas que a la articulación de organizaciones piramidales y controladas (García Delgado, 1997: 17).

De acuerdo con García Delgado (1997), si bien en la mayoría de los municipios todavía está presente el modelo tradicional de gestión¹⁰⁷, con un marcado carácter vertical entre diferentes áreas públicas, centralización en la toma de decisiones, ausencia de mecanismos de incentivos y bajos niveles de formación del personal, las mayores competencias con menores recursos conducen necesariamente a hacer más eficiente la gestión, adecuando estructuras, procesos y recursos organizacionales para ello. Es decir, “se visibilizan las limitaciones de este modelo tradicional, generándose sinergias y nuevos recursos así como otra disposición de la sociedad civil a participar por otras vías” (García Delgado, 1997: 8)¹⁰⁸.

Entonces, en este contexto, esta nueva forma de gestión, con mayor involucramiento de la población en las políticas públicas, se evidencia como la manera de generar capacidades de

¹⁰⁷ De acuerdo al “Mapeo Político Institucional de la Provincia de Córdoba” (2017) realizado por el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad de Villa María, las estructuras municipales de la provincia de Córdoba, en su mayoría, aún responden a las tradicionales carteras de prestación de servicios, observándose en algunos casos una ampliación de las mismas debido a la incorporación de nuevas funciones, sobretudo en las ciudades de mayor cantidad de habitantes. Para ampliar sobre características de los gobiernos locales en la provincia de Córdoba, véase Aminahuel y otros (2018).

¹⁰⁸ Por consiguiente, es posible sostener que la articulación aparece como mecanismo para incrementar la eficacia y eficiencia de las administraciones locales, pero también, como dispositivo para brindar mayor sustento y legitimidad al poder político del gobierno.

resolución más adecuadas a las características de las economías globalizadas, lo cual implica la introducción de otras dinámicas en la relación público-privado.

De acuerdo a García Delgado (1997), las primeras experiencias asociativas y cooperativas entre municipios en la Argentina surgen a partir de mediados de los años '90, y cobran un mayor impulso hacia fines de la década debido a la promoción de algunos programas nacionales durante el período 1999- 2001, en el que se promovió la constitución de micro regiones público- privadas en diversas partes del país.

El surgimiento de tales experiencias asociativas entre gobiernos locales responde a diversas situaciones, entre las que se pueden nombrar las de “raíz”, es decir, aquellas que se dan como producto de la voluntad de los mismos intendentes de asociarse, reconociendo su importancia estratégica en relación a los vínculos con los niveles superiores de gobierno, la resolución de problemas comunes o la promoción del territorio que los comprende. En otros casos, surgen “desde arriba”, como una política del Estado provincial que divide la totalidad de su territorio en asociaciones o micro regiones. Existen otras experiencias que hacen foco en la cooperación intermunicipal para temas específicos, por ejemplo, tema basura, turismo, servicios de salud y otros. También existen asociaciones con un objetivo más integral, relacionado al desarrollo y promoción del territorio, generalmente llamadas micro regiones (Cravacuore, Ilary y Villar, 2004).

De tal manera, nos encontramos aquí con una nueva forma de construcción política y social, donde la articulación se convierte en una herramienta innovadora y fundamental y que supone el acuerdo y coordinación de políticas y acciones de dos o mas organizaciones. Cada una asume una o más tareas específicas y aporta su propio know how, sin que entre ellas existan relaciones de subordinación. La sinergia que resulta de la articulación ha generado su mayor aplicación en el diseño de políticas públicas, ya sean de carácter institucional o interinstitucional (Ilari, 2002).

Ahora bien, esa articulación institucional puede efectuarse en tres momentos del proceso de las políticas públicas. El primero de ellos, el momento de diseño y planificación donde, a grandes rasgos, se comienzan a presentar ideas sobre un determinado problema, se identifican actores y definen objetivos, entre otras cosas. El segundo momento, el de ejecución, supone la implementación y puesta en marcha de las acciones y planificación de la primera etapa y, por último, el tercer momento, el de la evaluación implica una supervisión de las tareas a fin de determinar el cumplimiento de los objetivos planteados. De acuerdo a Villar (2002), el grado

óptimo de articulación interinstitucional se produce cuando la misma se presenta en todo el proceso de las políticas, es decir, desde el diseño a la evaluación.

No obstante y, de acuerdo a Cravacuore y otros (2004), la articulación es una acción que reviste cierto grado de complejidad en relación a distintos elementos que contribuyen a ello. Así, la cantidad y características de los actores es uno de los factores a tener en cuenta.

(...)la articulación será más compleja en la medida que incorpore más actores y éstos sean más heterogéneos; la articulación exclusivamente intermunicipal sería menos compleja que una que incluya a otras instituciones públicas y ésta última lo será de aquella que incorpore actores privados o del tercer sector (Cravacuore y otros, 2004: 26)

Sumado a ello, el tipo y duración de las acciones que se van a abordar con carácter articulador también suponen la existencia de dificultades en las relaciones establecidas. Es decir, la articulación será más fácil en aquellas instancias donde las acciones sean de carácter repetitivo, definidas en cantidad y por un tiempo establecido. El marco normativo es otro factor a tener en cuenta, ya que el mismo puede posibilitar o impedir las articulaciones en conjunto con la distribución desigual de poder entre los actores y las instituciones¹⁰⁹. La disponibilidad de recursos¹¹⁰ suelen facilitar las articulaciones, sin embargo, el carácter territorial de los actores adquiere una importancia especial cuando se trata de articulación local en tanto pueden generar sometimiento de las demás. “(...) la articulación entre instituciones de una misma localidad sería más sencilla que la que involucra actores de distintas localidades, siempre y cuando el peso de la dimensión de los recursos y el poder no atenten contra ello” (Cravacuore y otros, 2004: 27).

Ahora bien, en consideración de lo reflexionado, la literatura especializada define el surgimiento de este nuevo modelo estatal con el término de “gobernanza”, en el que los procesos de toma de decisiones es resultado de la interacción, articulación y dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad¹¹¹.

¹⁰⁹ Aquellos actores que dispongan más poder que otros, pueden ubicarse en el centro de la articulación e inducir ciertas orientaciones en la política o proyecto.

¹¹⁰ Se entiende por recursos en un sentido amplio del término, no solo de carácter económicos, sino humanos, materiales, y otros.

¹¹¹ Es decir, ante el incremento sustantivo de demandas, la gobernabilidad fue un tema de bastante preocupación a partir del cual se dio paso a la idea de buena gobernabilidad, buen gobierno o gobernanza.

Si bien, en el punto siguiente se profundizará el concepto de gobernanza¹¹²(governance, en inglés), resulta considerable suponer, desde una primer mirada, que la misma hace lugar a un modelo de gobierno alternativo al clásico. Se la emplea para indicar, a diferencia de las formas más jerárquicas y centralizadas, una modalidad de coordinación e interacción política que se basa en la participación de una multiplicidad de actores e instituciones estatales y no estatales. (Mayntz, 2001; Pierre, 2000a; Pierre, 2000b y Peters, 2000; citados en Carmona, 2006).

Por lo tanto, es una noción que incluye distintas perspectivas analíticas, desde aquellas que la ubican en todo el proceso de decisiones en el que se produzca la incorporación de actores no estatales, hasta los que plantean que sólo podría darse cuando se organizan redes estables y con vínculos horizontales de interacción entre sus miembros, sin importar el papel que cumpla el Estado.

Dentro de este amplio espectro, es oportuno, para el estudio de las políticas de articulación en los gobiernos locales de Argentina, tomar una concepción que reconozca el papel del Estado como elemento director de la sociedad (Kooiman, 1993, citado en Cravacuore, et al., 2004) pero con modificaciones de su rol, actualmente centrado en el control social o de los recursos esenciales, hacia uno basado en la coordinación de la definición de los objetivos de la acción pública, resultante de la interacción de actores políticos, públicos y privados.

De este modo, la gobernanza refiere al paso de una realidad caracterizada por una centralidad del Estado en el poder político, a un escenario que plantea como requisito nuevas formas de interacción y vinculación entre las instituciones políticas y la sociedad.

Tal vez, una experiencia local de la ciudad de Villa María donde se ven reflejados aspectos de esta nueva forma de gobierno es el caso de la creación de los MUNCERCA¹¹³, con el objetivo de continuar profundizando la política de participación de los vecinos en instancias comunitarias, dando prioridad a cada sector de la ciudad, lo que refleja elementos relacionales y de proximidad

¹¹² Durante varios años el concepto governance era comparado con governing que hace referencia al procedimiento de gobernar. No obstante, con el paso del tiempo esa equiparación se ha disociado y actualmente se reconoce a la governance como un nuevo estilo de gobierno que tiene como elemento central la articulación y cooperación de distintos actores en los procesos de decisión.

¹¹³ En la ciudad de Villa María, los MUNCERCA son una nueva forma de gestión participativa que posibilita combatir la desigualdad y desequilibrios a partir de la proximidad del municipio con los vecinos, escuchando sus necesidades y buscando entre todas las alternativas de solución. Ante el crecimiento de la ciudad y con el objetivo de continuar profundizando la política de participación de los vecinos en instancias comunitarias, dando prioridad a cada sector de la ciudad, fueron creados en el año 2011 con la sanción de la Ordenanza N° 6457, promulgada por Decreto N° 1473.

territorial mediante un modelo de gestión multinivel que promueve la participación ciudadana y la generación de nuevos consensos comunitarios.

Por consiguiente, existen experiencias locales en varios municipios¹¹⁴ que recuperan elementos de una nueva forma de gobierno tendiente al trabajo en red, la coordinación y articulación de actores, la cooperación -vertical, horizontal y público- privada-, la participación y la cogestión de proyectos y políticas públicas, debido a que el impacto final que una política o proyecto tenga en el territorio no se debe solamente a las acciones u omisiones de un nivel de gobierno sino que, cada vez más, importa la articulación de sus diversos niveles, en lo que se llama gobierno multinivel (Quetglas, 2005).

2.3.1 Sobre el concepto gobernanza

A los fines analíticos de este trabajo, y con el objetivo de identificar acciones institucionales del gobierno local de Villa María que posibiliten el desarrollo de programas y proyectos direccionados por criterios de gobernanza en materia de transporte masivo de pasajeros, es oportuno comprender la categoría de gobernanza propiamente dicha.

Durante los últimos años, en las discusiones académicas sobre políticas públicas, ha ido adquiriendo mayor importancia la noción de gobernanza en tanto nueva concepción sobre los cambios en las gestiones estatales y en las formas de relaciones entre Estado-sociedad¹¹⁵.

Así, las definiciones y perspectivas vinculadas con la noción de gobernanza son diversas dado sus variadas raíces teóricas. Su desarrollo puede apreciarse en diversos campos: la Ciencia Política y la gestión pública, las relaciones internacionales, y los estudios sobre desarrollo y organización (Hirst, 2000 y Rodhes, 1997, citados en Carmona, 2006). De esta forma, el estudio de la gobernanza se presenta como multidireccional, y se vincula a diferentes ámbitos, actores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional y supranacional) con el objeto de analizar patrones y estructuras que colaboran o restringen la articulación e interacción sociopolítica (Natera, 2004).

En otras palabras, la gobernanza plantea una nueva forma de gobernar donde la “interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un

¹¹⁴ Véase Cravacuore, Ilari y Villar (2004).

¹¹⁵ Para ampliar sobre las causas de la emergencia de la gobernanza, véase Peters y Pierre (2005).

único actor, sea éste político, económico, social o cultural” (Cerillo Martínez, 2005:11) son elementos que la caracterizan.

En función de tales elementos, han ido surgiendo distintas aproximaciones conceptuales sobre la gobernanza donde resaltan algún aspecto en particular, entendiéndola desde un estado mínimo, como un nuevo modelo de gestión hasta la gobernanza en red. A su vez, se ha realizado un uso del concepto en diferentes ámbitos, lo cual también introduce aspectos peculiares a la gobernanza¹¹⁶. Independientemente de ello, lo que interesa destacar, es que mas allá de las distintas aproximaciones y usos, la gobernanza introduce nuevas consideraciones respecto al rol e interacción del Estado y la sociedad en los procesos de toma de decisión.

Es respecto al rol del Estado en la gobernanza, a partir del cual se pueden distinguir algunas aproximaciones y enfoques conceptuales en función a la centralidad que le adjudican al equilibrio de las relaciones entre Estado y sociedad.

Los autores anglosajones, como Peters y Pierre (2005) desarrollan el supuesto de un interés cada vez más amplio hacia la gobernanza, ya que supone una “nueva manera de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad”, producto del nuevo orden institucional en donde los Estados y sus instituciones contribuyen a alinear sus acciones, programas y políticas públicas con las exigencias del mercado globalizado, en tanto dejan de ser los únicos sujetos estratégicos. Ello, sumado a que no tienen el monopolio sobre el conocimiento, la experiencia y los recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar (Peters y Pierre, 2005), por lo que deben ingeniar y reinventar nuevas formas de gobernar acompañados de otros actores estratégicos¹¹⁷.

De tal manera, estos autores promueven una nueva escuela de gobernanza, que se denomina gobernanza en niveles múltiples o gobernanza multinivel¹¹⁸, y tiene que ver con:

(...) procesos interconectados que incorporan tanto a los actores públicos como a los actores privados, en formas contextualmente definidas de intercambio y colaboración [y consiste en] integrar entre sí los

¹¹⁶ “(...) ámbitos territoriales (p.ej., gobernanza global, gobernanza europea o gobernanza local), sectoriales (p.ej., gobernanza del territorio) o metodológicos (p.ej., gobernanza electrónica)” (Cerillo Martínez, 2005: 13).

¹¹⁷ Estos autores le dan un papel central al Estado en tanto direccionador central de la sociedad para que la gobernanza tenga lugar, reconociendo así, su capacidad de dirigir. Es decir, no niegan la descentralización o desconcentración, pero reafirman que el Estado sigue siendo el eje y con considerable poder político.

¹¹⁸ Los estudios latinoamericanos han relacionado el proceso de descentralización del Estado con el concepto de gobernanza multinivel.

procesos de los distintos niveles institucionales, de tal suerte que se promuevan los intereses del sistema tout court (Peters y Pierre, 2005: 433).

Los autores otorgan un papel preponderante al Estado, aunque afirman que no es el único actor en la gobernanza, pues otros actores importantes son el mercado, las empresas, los grupos de ciudadanos, y hasta otras organizaciones pueden hacer parte de este escenario¹¹⁹. En esta propuesta de articulación multinivel vertical y horizontal¹²⁰, la nueva gobernanza hace alusión no sólo al reconocimiento de dichos actores sino también de su participación en las tareas de gobierno gestionando las relaciones que se establecen con y entre ellos, provocando actuaciones integradas (Brugué, Gomà, & Subirats, 2005).

La aplicación de la gobernanza multinivel se basa en el respeto del principio de subsidiariedad, que evita que las decisiones se concentren en un solo nivel de poder, y garantiza que las políticas sean concebidas y aplicadas en el nivel más apropiado. El respeto del principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel resultan indisolubles: el primero se refiere a las competencias de los distintos niveles de poder, y la segunda se concentra en su interacción. (Comité de las Regiones de la Unión Europea, 2009)

Según Costamagna y Larrea (2016), esta noción de gobernanza multinivel supone una vinculación mayor de las dimensiones territoriales con las políticas nacionales a fin de respetar la heterogeneidad de los territorios. De tal manera, la perspectiva multinivel supone que los actores y políticas de distintos niveles puedan confluír, coordinar, negociar y articular diferentes cuestiones¹²¹.

¹¹⁹ En el modelo de la gobernanza, las instituciones estatales y los actores (públicos y privados), participan de manera articulada y cooperativa en el proceso de las políticas públicas.

¹²⁰ La dimensión vertical supone la coordinación y cooperación de actores entre las distintas escalas o niveles territoriales o de gobierno (local, regional, provincial, nacional, supranacional), mientras que la dimensión horizontal tiene que ver con la cooperación y la forma en la que se gobiernan los territorios y se producen las relaciones entre Estado y la sociedad, las interrelaciones y articulaciones entre sectores y actores presentes en el territorio.

¹²¹ De acuerdo a estos autores, existen una serie de obstáculos para implementar esta concepción multinivel que propone un espacio compartido y articulado donde se diseñen políticas coordinadas entre diferentes actores. Así, el fuerte arraigo de la centralidad del poder, que los actores locales son caracterizados como receptores y no como protagonistas del cambio, perspectivas sectoriales de las políticas nacionales y otros elementos se configuran como algunos de esos obstáculos. Frente a ello, se le asigna gran importancia a la figura de los facilitadores. Véase Costamagna y Larrea (2006).

Rhodes, por su parte, plantea a la gobernanza como producto de redes autoorganizadas donde el Estado pierde su capacidad de gobierno. En la misma dirección, Kooiman (2003) entiende a la misma en términos interorganizacionales y propone el concepto de gobernanza sociopolítica o interactiva como:

(...) un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema de gobernar [que se compone de] interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado (Kooiman, 2003: 60-61).

La gobernanza se define como un fenómeno social de interacción en el que intervienen actores públicos y privados, permitiendo el entendimiento de las relaciones dentro y entre los diversos problemas y oportunidades sociales y políticas. Según Castillo Cubillos (2017), este planteo es “cercano al de Peters y Pierre, sin embargo, estos hacen énfasis en la importancia de observar dichas interacciones en diversos niveles institucionales, mientras que Kooiman desarrolla más a fondo el conjunto de entidades interrelacionadas y sus interacciones” (pág. 167). Esta idea es interesante, en tanto permite sostener que el Estado y ningún actor de manera independiente, posee todos los elementos, recursos, capacidades para ejercer la gobernanza. Por consiguiente, es muy importante “pensar la gobernanza desde un ejercicio de interacción social, económica y política, si se quiere, desde relaciones de interdependencia” (Castillo Cubillos, 2017: 168).

Por su parte, autores como Klijin y Kickert, suponen que el carácter complejo de los procesos políticos, las numerosas instituciones existentes en conjunto con un vacío de legitimidad, sitúan al gobierno como un actor más entre muchos otros¹²².

Mayntz y Scharpf y otros¹²³, suponen que la formación de redes de actores son mecanismos formales de toma de decisión que se encuentran caracterizados por decisiones jerárquicas, con lo cual, la autorregulación de la sociedad y el control del Estado no son elementos excluyentes entre sí.

Por consiguiente, se denotan algunas diferencias entre estas concepciones:

¹²² Estos autores, principalmente holandeses, plantean que las políticas se dan en un marco de interrelación en redes y el gobierno dirige con cierta distancia.

¹²³ Autores alemanes.

Desde Europa *la gobernanza* se identifica más con la implicación de la sociedad en los procesos de gobierno (*governing*), mientras que en los Estados Unidos dicho término retiene buena parte de su concepción inicial como dirección (*steeringj*). De hecho, estas diferencias responden a diferencias en los respectivos sistemas político-administrativos puesto que, como se puede observar el papel que tienen el Estado y la sociedad no es el mismo en los Países Bajos, Alemania o los Estados Unidos y, por ende, el rol que les otorgan los autores holandeses, alemanes o americanos, respectivamente. (Cerillo Martinez, 2005: 16).

De cualquier manera, si bien existen distintas conceptualizaciones del término, hay un elemento común que sitúa la discusión teórica y se vincula a la idea de que el Estado “ha perdido el monopolio sobre los conocimientos y recursos económicos e institucionales para ejercer el gobierno en forma tradicional (...) [evidenciándose] la influencia que adquieren en los últimos tiempos los actores no gubernamentales y lo “público” no estatal” (Carmona, 2006:1)¹²⁴.

El concepto de gobernanza desafía también, ante la analogías en las definiciones, a diferenciarlo de otras nociones tales como gobernabilidad y gobierno¹²⁵.

El término gobernabilidad se relaciona, en líneas generales, a las ideas de orden, estabilidad y la capacidad de dar respuestas a las demandas, el concepto de gobierno aparece ligado fundamentalmente a la estructura político-institucional del Estado en términos jerárquicos y regulativos (...) La gobernanza se presenta, entonces, como un fenómeno más amplio que los referidos estrictamente a la estructura clásica de gobierno o los procesos de gobernabilidad, en tanto supone una modalidad de intervención que incluye un conjunto complejo y diverso de actores. Precisamente, plantea una gama variada de modalidades sociales de coordinación, que involucran acciones y actores, que van más allá del conjunto político más acotado en términos de soberanía jurídico-política, burocracia o jerarquía (Carmona, 2006: 3).

Ahora bien, siguiendo a Mayntz (2001), la gobernanza puede darse de distintas formas. Es decir, la colaboración de los gobiernos con los demás actores puede darse por medio de arreglos

¹²⁴ Ello no supone negar el rol del Estado, sino que, por el contrario, implica asumir un mejor entendimiento de los distintos roles que cumplen diferentes actores (públicos y privados) en el proceso de las políticas públicas.

¹²⁵ El término gobernanza fue utilizado durante mucho tiempo como sinónimo de gobernar; no obstante, actualmente se lo utiliza para indicar un nuevo modelo de gobierno, es decir, una nueva manera de gobernar.

neocorporativos¹²⁶, “negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores organizados, sobre temas de política macroeconómica” (Mayntz, 2001: 2).

Otra manera de cooperación, son las redes mixtas de actores públicos y privados que se hacen presente en determinadas áreas de políticas públicas, como el caso de las Telecomunicaciones y, se sostienen con una articulación flexible a fin de llegar a un consenso sobre un determinado tema y que la política en virtud tenga menos resistencia al momento de la ejecución. Sumado a ello, la gobernanza incluye “formas de autorregulación” en la sociedad donde los actores privado desempeñan funciones reguladoras¹²⁷.

Para que esta gobernanza tenga lugar, de acuerdo a Mayntz (2001), existen ciertas condiciones de carácter institucional y estructural que deben darse. Por un lado, las autoridades políticas deben ser legítimas en términos democráticos¹²⁸ y, por el otro, la sociedad civil debe estar empoderada, organizada, el poder disperso en ella con organizaciones establecidas, actores corporativos organizados y con cierto grado de autonomía.

De lo anterior se desprende la existencia de 5 principios de la gobernanza¹²⁹ para que se pueda dar la participación y articulación de distintos actores (cada uno con sus propios intereses) en el proceso de toma de decisión y garantizar que esten presentes todos los actores involucrados en determinada problemática, que los mismos dispongan de las condiciones necesarias para participar y tomar decisiones correspondientemente.

De acuerdo al Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001), existen algunos principios básicos para que se de la gobernanza de manera más democrática y que están vinculados a la apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Respecto a la apertura, implica que las instituciones trabajen de manera más abierta a fin de incrementar la confianza en ellas. La participación supone que los ciudadanos puedan ser parte de las distintas fases del proceso de políticas públicas. Tal como se dijo anteriormente, desde el inicio de la planificación y diseño, a la etapa final de evaluación. La responsabilidad, por su parte, refiere a la clarificación del rol de cada uno de los actores involucrados y asumir

¹²⁶ Suecia, Austria y Alemania presentan algunos ejemplos de ello.

¹²⁷ Los sistemas de negociación entre actores con intereses distintos, se constituyen una forma de autorregulación. Ejemplo de ello, es el sistema sanitario de Alemania en donde los distintos actores de la salud negocian en términos de tarifas y servicios que ofrecen a la ciudadanía.

¹²⁸ La legitimidad democrática de las autoridades supone que las mismas representan los intereses de diversos sectores y actores de la sociedad.

¹²⁹ Todos los enfoques de la gobernanza, acuerdan respecto a la coordinación de diferentes actores en la toma de decisiones, a través de distintos procesos reales de articulación, garantizando los principios básicos de la buena gobernanza.

responsabilidades correspondientemente. En cuanto a la eficacia, conlleva a que las acciones que se lleven a cabo deben ser oportunas y producir los resultados esperados según los objetivos planteados. Por último, la coherencia hace referencia a que las acciones que se ejecuten sean razonables y comprensibles, por lo que se requiere de un fuerte liderazgo político y compromiso de las instituciones.

Debido a que tales condiciones son difíciles de alcanzar en su totalidad¹³⁰, los diferentes contextos demuestran realidades muy variadas. Así, en Estados Unidos, donde el autogobierno y la autonomía individual son componentes fortalecidos, la gobernanza no se presenta como algo novedoso. En escala supranacional, la gobernanza se presenta en la Unión Europea, mientras que a escala local se hace presente en Europa Occidental¹³¹. En el caso de América Latina y, en particular Argentina, se reconocen algunos elementos endebles de la gobernanza en los gobiernos como consecuencia del carácter fuerte e intervencionista del Estado y de una débil sociedad civil.

Al mismo tiempo, es importante mencionar que pueden suceder distintos inconvenientes al momento de la implementación de la gobernanza. Entre ellos, se puede nombrar algunos problemas o dificultades que surgen debido a que los actores tienen distintas posiciones, intereses, disminución de responsabilidades, tensiones respecto a los grados de intervención en los procesos de tomas de decisiones¹³². Lo anterior, se traduce en problemáticas que pueden obstaculizar y, hasta incluso, limitar la concreción de la gobernanza. Sumado a una disminución de responsabilidades en entre lógicas distintas, la dispersión o difuminación de responsabilidades entre los actores involucrados (con fuerte repercusión en la formulación y ejecución de determinadas políticas), las debilidades y diferencias de escala de las instituciones participantes, la tensión en las formas de intervención – obligatoria o vinculante- y la gravedad de los conflictos a enfrentar, son muestra de ello (Stolker, 1998, Rhodes, 1996).

Si bien la bibliografía sobre el tema es variada y adquiere diversas interpretaciones, según Carmona (2006) existe un consenso en sostener que la gobernanza supone el desarrollo de nuevas formas de gobierno donde se redefinen los límites tradicionales de la dualidad

¹³⁰ Incluso no hay un acuerdo general que reconozcan esos elementos como los principios de una buena gobernanza. Algunas posturas se refieren a otros componentes como el de subsidiariedad, complementariedad, flexibilidad entre otros. Véase Cerillo Martínez (2005).

¹³¹ Véase Mayntz (2001) donde se desarrollan las condiciones para que la gobernanza pueda originarse. No obstante, el autor reconoce que es una realidad política y social ideal ya que se observan diferentes niveles de aproximación por parte de los Estados a dichas condiciones.

¹³² Véase Stoker, 1998.

público/privado¹³³. En efecto, “la gobernanza hace lugar a un cambio de la acción pública y la relación Estado-sociedad” (Carmona, 2006: 3)¹³⁴, vinculándose con diversos procesos y prácticas de intercambio, cooperación, articulación y toma de decisiones entre actores políticos y sociales¹³⁵. De tal manera, las instancias de articulación (foros, grupos temáticos, talleres, agencias, mesas de desarrollo, consejos sectoriales, etc) entre los diferentes actores es uno de sus principales componentes.

La clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia. Hoy sabemos que nadie tiene el conocimiento suficiente para resolver unilateralmente cuestiones complejas. Conscientes de los límites de nuestro conocimiento, sabemos que debemos interactuar para buscar soluciones provisionales siguiendo procedimientos que nos permitan aprender permanentemente y adaptarnos a los resultados del aprendizaje. (Prats, 2005:158)

De este modo, el estudio de la gobernanza se presenta como un campo de conocimiento en construcción, que incluye una variedad de ámbitos, manifestaciones y actores¹³⁶.

Su validez y aporte para el caso de estudio -la política pública de transporte de pasajeros en Villa María- más allá de los distintos enfoques y extensión del concepto, radica en que permite plantear un nuevo marco de análisis en la toma de decisiones y en las formas de gobernar, dando cuenta de las complejas realidades sociopolíticas actuales y las particularidades que presenta la acción colectiva. Dada la amplia variedad de aportes académicos sobre la gobernanza, lo que interesa en este trabajo es rescatar el aspecto de la articulación multinivel, entre diferentes actores, en tanto elemento fundamental donde se acienta la gobernanza como nueva forma de gobierno y, que a su vez, se constituye como componente de las capacidades estatales vinculado

¹³³ Se ha vinculado a la gobernanza con una pérdida de la capacidad política y debilitamiento por parte del Estado, sin embargo, lo que hay tener en cuenta es que la gobernanza se refiere más a una nueva forma de Estado que a una debilidad política por su parte.

¹³⁴ Se orienta claramente a la solución colectiva y cooperativa de problemas multidimensionales y, por ende, con fuertes interdependencias entre actores involucrados.

¹³⁵ No hay un único modelo de gobernanza. Su carácter flexible permite que sus estructuras puedan variar según el nivel de gobierno y el sector donde se aplique.

¹³⁶ De tal manera, la gobernanza abarca distintas perspectivas bien marcadas. En un extremo, se encuentran aquellas posturas que la ubican en todo el proceso decisional de las políticas públicas en el que se genere la incorporación de actores y, en otro extremo, aquellas posiciones que suponen que la gobernanza existe solo cuando se generan redes e interacciones entre actores de manera estable. En el caso de estudio, interesa la primera postura, reconociendo el la política de transporte público de pasajeros acciones direccionadas con ese criterio.

al “capital de acción interorganizacional” en términos de Bertranou, J. (2013) o “déficits relacionados con relaciones interinstitucionales” en palabras de Oszlak y Orellana (2000) sobre lo que se avanzará en el próximo capítulo.

2.3.2 Actores y relaciones emergentes

A partir de lo expuesto, se puede sostener que, en el marco de la gobernanza, el Estado se traslada desde un rol fuertemente decisional y jerárquico a un papel orientado a acciones de acompañamiento y facilitación de las relaciones desarrolladas por los sujetos. Ello no implica el fin o el declive del Estado, sino que éste cambia de forma y refuerza sus capacidades negociadoras y unificadoras, puesto que su papel es central en la búsqueda del interés común de la sociedad. Desde este plano, las políticas públicas son el resultado de la cooperación y negociación de una multiplicidad de sujetos y acciones, más que el producto de un solo actor o imposiciones desarrolladas desde una instancia superior del sistema político (Navarro Gómez, 2002).

De tal manera, la gobernanza se relaciona con procesos de intercambio y toma de decisiones entre actores políticos y sociales, es decir, se vincula a las relaciones de articulación que se despliegan entre los diferentes actores de un determinado territorio. Esto destaca las dificultades que encuentra un único sujeto para dirigir y llevar a buen término las políticas públicas en un escenario social cada vez más complejo y fragmentado, lo que hace necesaria una intervención amplia en términos de mayor legitimidad y eficacia en las decisiones de carácter colectivo (Subirats, 2005).

Por lo que, entendiendo a las políticas públicas como un “conjunto encadenado de decisiones y acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público” (Subirats, et al., 2008: 51), se ratifica la multiplicación de actuaciones públicas y privadas que se han originado para abordar de un modo más integral los problemas socio-espaciales, promoviendo redes plurales de acción.

La relación Estado-sociedad, en nuestro país, plantea una gran variedad de relaciones debido a la heterogeneidad de las distintas realidades que dependen, generalmente, del tamaño de la población, las características y grado de desarrollo de la economía, las condiciones geográficas, la distancia y el aislamiento, las características de la cultura local, el nivel de desarrollo de las organizaciones sociales y el perfil de los liderazgos, entre otras. En este marco, es preciso

reconocer a los actores locales estratégicos, tanto para la concepción más general de gobernanza como para el análisis de la articulación (Cravacuore et al., 2004: 24). Es decir, la prestación de un servicio público involucra la acción de muchos actores que tienden a estructurarse en un proceso de cinco fases: política, planificación, producción, seguimiento y evaluación del servicio. Estos actores poseen diferentes recursos (materiales, de información, de coerción, ideológicos) que respaldan sus decisiones y ponen en juego su relación con los demás actores, que serán aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. (Coppedge, 1996)

Pueden ser individuos y organizaciones de los ámbitos gubernamentales o no gubernamentales, de carácter local o extralocal, que desarrollan actividades de índole política partidaria o sectorial, o de índole social, lo que incluye también a los actores económicos o comunitarios (Díaz de Landa y Parmigiani, 1997). En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en unos de los actores con mayores fortalezas para articular o descentralizar la implementación de políticas a nivel local debido a que, generalmente, se plantean objetivos vinculados al territorio y a la sociedad en la que se encuentran, y suelen nutrirse de un voluntariado que estimula y potencia su desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que:

(...) se considera que las organizaciones de la sociedad civil se caracterizan por su potencial para contribuir a dar respuestas frente a estas necesidades, su capacidad de innovación y establecimiento de relaciones directas, su estímulo a la participación, su relación costo-eficiencia, la responsabilidad y rendición de cuentas de sus acciones (PNUD-BID 1998).

En este sentido, interesa repensar las políticas públicas locales, específicamente las de transporte público de pasajeros, como un espacio en el cual situar acciones integrales, reconociendo la existencia de aportes de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales. Tal como se ha reflexionado anteriormente, esto encuentra sustento teórico en la hipótesis de la gobernanza que plantea la toma de decisiones como una estructura de actores (públicos o privados) que forman una red multinivel de decisión. Ello implica un nuevo estilo de gobierno, del tipo relacional, asumiendo que la multiescalaridad de los actuales procesos económicos, sociales y políticos, que tienen lugar en un determinado territorio, involucran

actores e instituciones que forman parte de una compleja red multinivel de políticas públicas (multilevel, policy network en inglés)¹³⁷.

Sin embargo, si bien implica la posibilidad de articulación de formas variadas, a efectos analíticos, y siguiendo a Villar (2002), se pueden reconocer al menos tres formas: la intrainstitucional, la interinstitucional y el asociativismo público-privado¹³⁸.

La intrainstitucional, también llamada coordinación a secas, es la que se genera de manera interna entre distintas dependencias de una misma institución. Por su parte, la articulación interinstitucional se genera cuando existen vinculaciones y coordinaciones entre el municipio, a través de cualquiera de sus unidades organizacionales, y otras organizaciones públicas. Desde el punto de vista organizacional, este tipo de articulación se utiliza para resolver problemas específicos o implementar proyectos que demandan la participación de diferentes instituciones públicas, y no tanto para tareas rutinarias y procedimentales. Desde la lógica política, para que perduren ambos tipos de articulación entre instituciones, las mismas deben basarse más en relaciones horizontales que en verticales o jerárquicas, lo cual no descarta la tarea de coordinación.

Las principales diferencias entre estas dos formas de articulación son, por un lado, el carácter intra o interinstitucional; y por otro, así como en la articulación intrainstitucional podemos encontrar coordinación jerárquica, en arreglo al poder basado en la coerción, la articulación interinstitucional se sustenta, fundamentalmente, en relaciones horizontales. Esto no quiere decir que no exista una coordinación de la articulación, pero para que la articulación entre instituciones perdure se debe basar en relaciones horizontales más que jerárquicas. Más en el consenso que en la coerción (Villar, 2002: 3).

En cuanto al asociativismo, es decir, la articulación entre sector público y no público, tiene un grado mayor de complejidad tanto organizacional como política y, al igual que la modalidad anterior, se origina para la ejecución de un proyecto determinado pero incorporando actores no estatales a partir del valor que puedan agregar al mismo.

¹³⁷ La gobernanza revela el agotamiento y la transformación de un estilo de gobierno centralizado y jerárquico hacia un modelo basado en prácticas cooperativas de diversos actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones, configurando dinámicas más articuladas con la sociedad.

¹³⁸ Este planteo encuentra su correlato dentro del componente de capacidad estatal “capital de acción interorganizacional” de Bertranou (2013) que será analizado en el capítulo 3.

Desde la lógica política, la implementación de programas asociativos busca, fundamentalmente, ampliar la base de legitimidad social; a través de la participación de organizaciones locales reconocidas, se logra el compromiso de esas instituciones en los resultados y se presenta un mayor grado de transparencia ante la sociedad. Se establece así redes de articulación política que tienden a brindar mayor sustento y legitimidad al poder político gobernante (Cravacuore y otros, 2004: 23).

De acuerdo a Cravacuore et al. (2004), el asociativismo también implica conducir y mediar en las tensiones y conflictos que se puedan generar en la interacción entre los actores públicos y privados, teniendo en cuenta que los diferentes actores involucrados poseen sus propios objetivos, no siempre compatibles con los de otros actores sociales o con los del propio Estado.

Ahora bien, la articulación demanda una tarea específica, generalmente llamada coordinación y que consiste en una

(...) actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcancen unidad y cierta simplificación (...) La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema. (Tribunal Supremo de España, 1983 citado en Passalacqua, 2000, citado en Villar, 2002: 2).

Por consiguiente, para coordinar, se debe tener conocimiento de las capacidades y objetivos que los distintos actores poseen, y ordenar las acciones que realizan, de tal manera que no se den contradicciones ni superposiciones, sino que se acoplen armónicamente en virtud de un mismo objetivo.

En virtud de lo anterior, y tal como se adelantara en punto anteriores, dentro del proceso de las políticas públicas pueden reconocerse tres grandes momentos en los cuales se produce la articulación interinstitucional: el origen y la elaboración; la implementación y ejecución; y el seguimiento y evaluación. El primero es el momento de la identificación y delimitación del problema o necesidad de la sociedad, supone el estudio de distintas opciones y alternativas de solución y la elaboración de un programa o plan de acción determinado. El segundo, abarca la implementación y ejecución, lo cual implica planificación y organización de la estructura administrativa necesaria para ejecutar la política. Por último, la ejecución es el conjunto de acciones destinadas a lograr los objetivos establecidos. En este tercer momento, el seguimiento

permite establecer un control del proceso de la ejecución de las actividades, mientras que la evaluación implica un análisis de los efectos generados en la sociedad.

Por consiguiente, el “grado óptimo de articulación interinstitucional se da cuando ésta comienza en el origen y elaboración y se extiende a través de las distintas etapas, mas esto no es lo más común” (Cravacuore et al., 2004: 25), dado que mantener y consolidar un proyecto articulado con otros actores demanda grandes esfuerzos por parte de los mismos¹³⁹, incluso suelen demandar recursos adicionales (Hall, 1996) para generar, mantener y desarrollar la relación. Sumado a ello, es importante tener en cuenta no solo los objetivos del proyecto, sino también, las metas de los diferentes actores.

Si el objetivo político de articular con actores de la sociedad civil se circunscribe a obtener legitimidad y ampliar las bases de consenso es posible que, a partir de estos logros, se desaliente la articulación. En este caso, la suerte del proyecto dependerá de la apropiación social que se haya generado: en la medida en que las organizaciones sociales involucradas -o la población en general- asuman y defiendan el proyecto como propio, éste se fortalecerá y ganará en autonomía, reduciendo su dependencia del poder político (Cravacuore y otros, 2004: 26).

En la etapa de seguimiento y evaluación, debido a la escasa importancia que se le da a este momento y la ausencia de mecanismos formales para ello, la incorporación de actores es insuficiente, al mismo tiempo que disminuye la participación de quienes ya se encontraban articulando.

Desde esta perspectiva, resulta significativo referir como ejemplo el Plan Trienal Participativo de la ciudad de Villa María (Ordenanza N° 6740) en tanto herramienta para elaborar la planificación de la ciudad a corto, mediano y largo plazo, articulando la participación ciudadana con las distintas políticas de orden municipal, provincial y nacional. A partir de su implementación, los ciudadanos se involucran en acciones que suponen planear la ciudad en distintas dimensiones temporales, significando su intervención en políticas públicas. De tal manera, la coordinación intergubernamental y la concertación intersectorial se convierten en los fundamentos del plan.

¹³⁹ Esfuerzos vinculados a la división de tareas, estar en diferentes lugares, atender los distintos compromisos de las partes involucradas, demoras en las decisiones, entre otras cuestiones.

El Plan Trienal Participativo se constituye en una experiencia local que contribuye al fortalecimiento de la democracia, donde, a través de las distintas instancias de diagnóstico de prioridades y expectativas, los ciudadanos de los diferentes barrios, como así también representantes de instituciones, ONG's, el Parlamento de los Niños y los representantes de los Centros de Estudiantes de las escuelas secundarias de la ciudad encuentran un espacio de participación donde pueden expresarse y canalizar las distintas demandas respecto a problemas y necesidades por ellos detectados tanto en los barrios como en la ciudad en su totalidad.

2.4. Algunas reflexiones sobre gobiernos locales, actores y articulaciones

En términos generales, en la década del noventa se concentra un proceso de intensa transformación en la interacción entre el estado y la sociedad, producto de las profundas reestructuraciones que tuvieron las administraciones nacional, subnacionales, y municipales. Las administraciones provinciales sufrieron en carne viva las “intervenciones quirúrgicas” -en términos de Oscar Oszlak- de esa dura década.

Como consecuencia de la retirada del Estado nacional, los gobiernos locales han hecho frente a dichas transformaciones y a procesos complejos, ocupándose de una agenda totalmente nueva y asumiendo funciones que no estaban contempladas en el modelo de gestión tradicional.

Hasta la década del noventa, los municipios tuvieron funciones básicas, como la regulación y control de la infraestructura urbana y de las actividades económicas que se realizaban en su territorio; acción social directa a la población de los estratos más bajos; y la función administrativa-burocrática del gobierno local, que constituía la de mayor valía para la lógica institucional, aunque de bajo impacto social (Cravacuore; 2002).

Frente a este panorama de transformación, se interpeló a los Estados locales y se los obligó a la reflexión al momento de la producción de políticas públicas locales. Entonces, este contexto de crisis fue propicio para el desarrollo de nuevas formas de pensar y gestionar lo público a nivel local.

Las competencias designadas legalmente ya no se corresponden con las demandas cualitativamente modificadas y cuantitativamente incrementadas de la sociedad civil (organizada o no), ni tampoco con las nuevas funciones a cumplir derivadas de los estratos gubernamentales superiores. En palabras de Badía:

En un espacio en el que sucesivas políticas de reforma provocaron el retiro del Estado de áreas en las que tradicionalmente se desarrollaba, y frente a la aparición de nuevas cuestiones en la agenda y la profundización de otras ya presentes, se produce la paradoja de que la acentuación de la crisis abre también márgenes de acción nuevos por los que canalizar las demandas y buscar las soluciones (Badía, 2000: 36).

El proceso de reforma del Estado y la globalización situó a los municipios en un nuevo escenario que los obligó a redefinir sus roles y estrategias de intervención, incorporando a sus agendas cuestiones de desarrollo local-regional para dar respuestas a las múltiples demandas sociales emergentes.

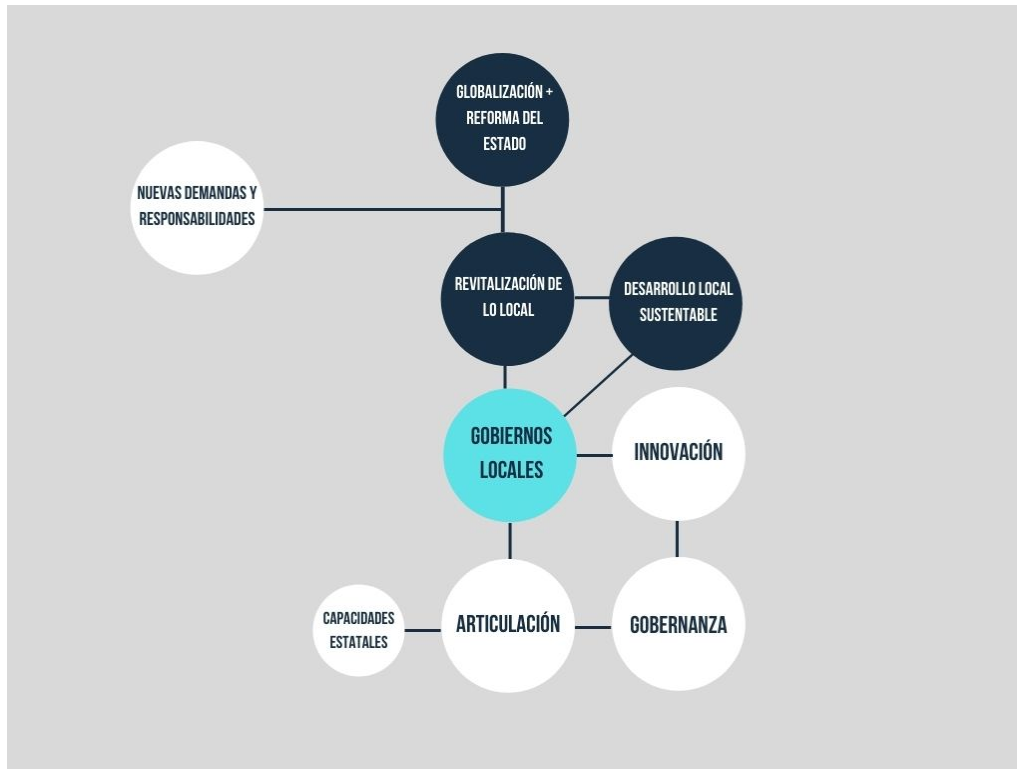
Se dio inicio a un proceso en el que los gobiernos locales fueron sobrecargados en relación a sus actividades anteriores. Arroyo (2004) lo denominó la “municipalización de la crisis”, donde las circunstancias obligaron a los municipios a entrar en un proceso incesante de modernización. En este sentido, las administraciones locales se transformaron en agentes activos y estratégicos capaces de cambiar la realidad local, aunque hay que reconocer que este fenómeno de transformación sólo se ha circunscripto a una parte de los municipios.

En dicho proceso, los municipios produjeron cambios, tanto en la esfera de las propias administraciones como en sus modalidades de intervención, dando lugar a un nuevo estilo de gestión en la que comenzaron a intervenir diversos actores públicos y privados locales: gobierno multinivel - gobernanza. Es cierto que este nuevo estilo de gobierno, requiere de varias condiciones, tales como que el poder esté disperso en la sociedad; autoridades políticas fuertes y legitimadas democráticamente; una sociedad civil fuerte con organizaciones especializadas que lleven a cabo las funciones económicas y sociales importantes (la producción, la enseñanza, el cuidado de la salud, entre otras), que se encuentre bien organizadas, con actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales y socioeconómicos (sindicatos, asociaciones empresariales, etc.); y debe gozar de una relativa autonomía. (Mayntz, 2001).

Si bien estas condiciones son difíciles de alcanzar, y las diferentes realidades presentan un panorama sumamente heterogéneo, las experiencias de algunos gobiernos locales demuestran la existencia de elementos vinculados a la construcción de redes cooperativas y de articulación entre actores (públicos-privados) para la gestión de políticas públicas locales. En relación a este punto, en capítulos posteriores, se tratará de identificar, por un lado, actores que intervienen en la política pública de transporte masivo de pasajeros de la ciudad de Villa María y, por el otro,

acciones institucionales que posibiliten programas y proyectos direccionados bajos criterios de gobernanza multinivel.

Figura 3: Esquema Conceptual Capítulo 2



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 3

Capacidad estatal, un aporte a la luz del concepto

Desde la década del noventa, los procesos de descentralización han conducido a una renovación respecto al rol de las ciudades, otorgándole un protagonismo más amplio a los ámbitos locales, impulsando reformas, incluso, en los modos de gestión, para favorecer las asociaciones público-privadas y la participación de la sociedad civil con la consecuente articulación entre los distintos niveles de gobierno (CEPAL-Minurvi-NU, 2016).

En dicho contexto, los gobiernos municipales se han visto interpelados a asumir nuevas funciones en el marco de procesos de desarrollo local y regional, para lo cual debieron desarrollar nuevas capacidades a fin de responder a las demandas tradicionales ampliadas, satisfacer de manera innovadora las nuevas demandas y transformar estructuras organizativas tradicionales. De acuerdo con Gilio (2016), el avance de la democratización en los Estados de América Latina supuso colocar en el centro de la escena política regional a los gobiernos locales como los promotores del desarrollo institucional en busca de lograr una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública y, de tal manera, acortar la brecha entre el Estado y la ciudadanía.

Es en virtud de lo anterior que las cuestiones vinculadas a las capacidades estatales sean uno de los temas que ocupa un lugar privilegiado en los debates políticos y académicos a nivel nacional e internacional; en tanto, los desafíos a nivel local se traducen en esfuerzos vinculados a la innovación y modernización de las capacidades institucionales para responder de forma eficaz y oportuna a los retos planteados.

En este sentido, la importancia de la capacidad institucional desde las diferentes perspectivas es, a su vez, contemporánea con el énfasis puesto sobre el fortalecimiento de los niveles locales de Gobierno. Por tal motivo, interesa realizar un breve acercamiento a las distintas posiciones teóricas a fin de brindar claridad respecto a la discusión teórica de lo que implica un “gobierno capaz”; es decir, responder al interrogante: ¿Cuándo un gobierno es capaz y en qué grado lo es?

3.1 Aproximaciones a la noción de Capacidad Estatal

Tal como se planteaba en el capítulo anterior, la democratización de los Estado en América Latina colocó a los gobiernos locales como actores centrales en la promoción del desarrollo institucional y de tal manera, poder disminuir la brecha entre el Estado y la sociedad.

No obstante, en dicho proceso se observaron realidades muy diferentes en virtud de las capacidades estatales de los gobiernos. Es decir, según el Informe final de conclusiones y recomendaciones del Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles (CLAD, 2015), las ciudades presentaron dificultades en torno a transferencias de funciones y competencias a niveles subnacionales de gobierno sin la correspondiente partida de recursos y, ausencia de coordinación interjurisdiccional para lograr una gestión pública de calidad.

Por consiguiente, frente a tal realidad, los gobiernos locales se vieron interpelados a innovar y modernizar sus capacidades estatales para dar respuesta a las nuevas demandas y promover el desarrollo sostenible. Es en relación a ello, que el fortalecimiento de la capacidad de los Estados se coloca en la agenda de distintos organismos, foros y actores institucionales reconociendo el papel fundamental de las mismas.

En relación al desarrollo de la noción de capacidad del Estado, es posible sostener que la misma se sustenta de distintas perspectivas académicas. Al comienzo, se la concebía como un elemento fundamental para, por ejemplo, garantizar la consolidación democrática, el Estado de Derecho (O'Donnell, 1993), entre otras cuestiones. No obstante, desde los años cincuenta y hasta mediados de los setenta, los estudios sobre el “gobierno”, la “burocracia” ocuparon la escena de las discusiones académicas y el Estado paso a un segundo plano. Fue a finales de los ‘70 y durante los ‘80, donde resurge el interés acerca del Estado en relación a su nivel de autonomía o congruencia con el contexto social o económico. Aquí, el término de capacidad del Estado se vinculaba fuertemente con las capacidades para formular e implementar sus propias preferencias, independientemente de lo que sucediera en la economía y en la sociedad (Skocpol, 1985 citado en O'Donnell y otros, 2015: 16). Sin embargo, una segunda perspectiva refería que las transformaciones que se sucedían en el contexto económico y social modificaban a las instituciones estatales (Tilly, 1992).

A fines de los '80 y principios de los '90, durante el contexto reformista bajo los lineamientos del Consenso de Washington que planteaba, tal como se reflexionó en capítulos anteriores, reducir el rol del estado y otorgarle centralidad al mercado, el debate académico recupera al Estado como elemento analítico. Incluso se le reconoce como un actor fundamental, con autonomía y con influencias en las distintas realidades. La necesidad de un Estado con capacidad para diseñar políticas y modificar los vínculos y relaciones con la sociedad eran algunos principios que tenían predominio. Al mismo tiempo, a raíz del fracaso de las políticas reformistas

de los '90 que pregonaban un Estado acotado, los organismos internacionales demostraron un fuerte interés por el fortalecimiento institucional del mismo¹⁴⁰.

A partir de 1990, la necesidad de mejorar, construir, reconstruir o fortalecer la capacidad de los Estados para la conducción eficaz, eficiente y sostenible de lo público ha ocupado un lugar preeminente dentro de la agenda política y académica de los países latinoamericanos. De acuerdo a Fabián Repetto (2003), el interés por este tema encuentra relación en virtud del “regreso” del Estado como actor fundamental para la construcción del desarrollo recuperando cierto terreno frente a las posiciones dominantes que planteaban la reducción del mismo con la promesa de que el mercado generaría, por sí solo, las condiciones de crecimiento e, incluso, integración social¹⁴¹.

Por consiguiente,

(...) el uso del concepto de capacidad asociado al estado tiene más de 30 años, e incluso ha tenido una amplia difusión a partir de las actividades de los Organismos Multilaterales de Crédito y sus proyectos y recomendaciones de fortalecimiento de la capacidad institucional. Justamente este último uso del concepto de capacidad es el que tuvo mayor divulgación en los primeros tiempos (Bertranou, 2013: 7).

De tal manera, la capacidad estatal ocupó un lugar relevante en la década del '90, en términos del debate sobre el rol del estado en el desarrollo humano y como alternativa a la perspectiva que planteaban un desempeño mas acotado del mismo. Es decir, el enfoque de la capacidad estatal ha tenido mayor incidencia en los “postulados y prácticas estatales de nuestro país y de los países de la región, especialmente a partir de la década del '90” (Bernazza y Longo, 2014: 108)¹⁴².

Antes de adentrarse en el concepto de capacidad estatal, es necesario distinguirlo de la noción de capacidades de gobierno (Iazzetta, 2009). De acuerdo a Lattuada y Nogueira (2011), estas últimas se encuentran relacionadas a las acciones concretas que un gobierno lleva adelante en un determinado tiempo, mientras que las capacidades estatales tienen que ver con la construcción del aparato estatal, en términos institucionales, sostenido en el tiempo.

¹⁴⁰ Solo a finales de la década de 1990, la necesidad de fortalecer las capacidades estatales fue reconocida y colocada en la agenda a partir de la recomendación de los propios organismos financieros internacionales (Banco Mundial, 1997).

¹⁴¹ Tal como se planteaba en el capítulo 1, se suele situar el concepto de la “capacidad estatal” en marco de la “segunda generación de reformas del Estado” en tanto aspecto clave del proceso y en correspondencia con la capacidad de las burocracias de los gobiernos.

¹⁴² Tal como se analizó en capítulos anteriores, la segunda ola de reformas, promovió en Argentina una serie de instrumentos administrativos orientados a dotar de mayores niveles de eficiencia y eficacia a las estructuras del Estado. Es en este contexto, que se asocia la noción de capacidad estatal con el papel de las burocracias en el desempeño de las políticas públicas.

Las acciones de los gobiernos, según su carácter, pueden sin embargo consolidarse en términos estructurales, o simplemente definir normas y prácticas al interior del aparato estatal en momentos específicos. En este sentido, existen algunos procesos que desencadenan prácticas políticas de largo plazo que en el corto y mediano resultan favorables o no según el tratamiento de las cuestiones y la injerencia de los actores políticos en la toma de decisiones. En otras palabras, las capacidades de gobierno pueden derivar, en ciertas condiciones, en capacidades estatales” (Lattuada y Nogueira: 2011, 32).

Es decir, las capacidades de gobierno refieren a la capacidad de ejecución política de los gobiernos; en cambio, las capacidades estatales se relacionan con los recursos de capacidad de intervención que el Estado desarrolla en el largo plazo. Este aspecto es lo que remite a la dimensión de las capacidades estatales como proceso de institucionalización; es decir, “al desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores” (Alonso, 2007: 6).

A partir de estas consideraciones, Matus presenta los puntos de su “triángulo de Matus”, base de su teoría por medio de la cual explica cuáles son los elementos necesarios para la actividad de gobierno, e introduce la idea de sistema de gobierno: “gobernar exige articular constantemente tres variables: proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema.” (Matus, 1987: 73, citado por Bernazza y Longo, 2014: 126). Estas variables son constitutivas una de la otra, es decir, existe una fuerte dependencia entre ellas, siendo el *proyecto de gobierno* la que da sustento a las demás. En palabras de Bernazza y Longo (2014), el proyecto de Gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos; la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, política económica, etc., pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Precisamente, el contenido propositivo es producto no solo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino, además, de “su capacidad de gobernar, incluida su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones”. (Matus, 1987: 74 citado en Bernazza y Longo, 2014: 126).

Otro vértice del triángulo de Matus lo constituye la noción de *governabilidad*, planteada en términos de relación entre las variables que controla un actor en el proceso de gobierno, y ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor. “Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es, para ese actor, la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controla, menor será su libertad de acción, y menos la gobernabilidad del sistema”. (Matus, 1987: 75 citado en Bernazza y Longo, 2012: 126).

Por último, la capacidad de gobierno será un concepto ligado a los anteriores:

(...) la capacidad de conducción o dirección se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa en capacidad de dirección, de gerencia y de administración y control. (Matus, 1987: 75, citado en Bernazza y Longo, 2012: 126).

En virtud de lo antedicho, el concepto de capacidad estatal o institucional es complejo y dinámico, ya que ha sido interpretado e instalado de diversas maneras en el ámbito político en diferentes contextos históricos¹⁴³. De tal manera, conviene precisar qué se entiende por capacidad estatal o institucional, para lo cual es importante identificar los principales planteos teóricos y dimensiones acerca de tal concepto, teniendo en cuenta que “no puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (Bertranou 2011: 32)¹⁴⁴.

Por consiguiente, el concepto de capacidad se presenta con carácter instrumental, como una cualidad que adopta sentido en relación al contexto histórico, a factores que predeterminan los fines y metas que debe perseguir el Estado. De esta forma,

¹⁴³ Por tal motivo, el concepto de capacidad estatal reviste cierta complejidad en tanto es de carácter multidimensional y no existe consenso acerca de las dimensiones que la componen, las cuales se explican por diferentes elementos, observándose así una tensión entre, por un lado, las corrientes llamadas definiciones «maximalistas», que tienden a incluir numerosos atributos y, por el otro, las «minimalistas», que tienden a restringir atributos/dimensiones (Munck y Verkuilen, 2002: 9 en O’Donnell y otros, 2015: 17).

¹⁴⁴ Es decir, según Bertranou (2011) las capacidades estatales solo pueden ser analizadas a partir de la especificación de las funciones que un organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar.

(...) las capacidades estatales que se requieran en una gestión racional burocrática diferirán sensiblemente de las requeridas en un modelo de gestión de corte gerencial (*New Public Management*), asociado (*gobernanza*) o de responsabilización (*accountability*). Lo mismo puede decirse para el caso de las capacidades requeridas en un Estado democrático con respecto a las que se requieran en otro de carácter autoritario y represivo, puesto que las finalidades y metas que deban perseguir los mismos seguramente serán diferentes (Completa, 2016: 62).

En sintonía con Bernazza y Longo (2012), a partir de su desarrollo de antecedentes conceptuales en relación a las capacidades estatales, fue durante la década del '90 que surgen las primeras definiciones sobre capacidad estatal, a partir de una serie de documentos elaborados por organismos internacionales de carácter intergubernamental abocados a esta temática o vinculados a ella.

De tal manera, se destaca la definición elaborada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que plantea la capacidad estatal como

(...) una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial¹⁴⁵ es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político” (CLAD 1997: 6, cit. por Bernazza y Longo 2014: 108).

Para mejorar la capacidad del Estado y aumentar la gobernabilidad democrática, el CLAD propone los siguientes parámetros.

Profesionalización de la alta burocracia, Transparencia, Descentralización en la ejecución, Desconcentración organizacional, Administración orientada a resultados, Autonomía gerencial, Nuevas formas de control, Agencias descentralizadas, Desarrollo del sector público no estatal, Orientación de servicios al ciudadano, Responsabilización de funcionarios, Democratización del poder (CLAD, 1999: 9-14)¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Para destacar la importancia de la Reforma Gerencial, el CLAD (1997) reafirmaba que la misma implicaba una transformación institucional de fondo y, no solo, en términos de nuevas formas de gestión. Véase CLAD (1997).

¹⁴⁶ Estas cuestiones fueron tan contundentes que se convirtieron en la base de muchas directrices seguidas por los gobiernos de América Latina en los '90 y años posteriores.

En la misma línea (a favor de las reformas gerenciales), el “Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo”, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo define la capacidad estatal como “los medios para planificar y lograr metas”. (PNUD, 2009: 5). Tiempo después, el PNUD amplió este concepto, incorporando nuevos componentes de capacidad, definiéndola como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (PNUD, 2010: 7). Para ello, el PNUD propone como componentes claves de un enfoque orientado a resultados la *planificación estratégica*, el *impacto*, el *efecto* y el *producto*. Por lo tanto, en el manual “Medición de la capacidad” (PNUD, 2010) el organismo no solo define los términos, sino también busca hacer recomendaciones a los gobiernos, valorando tanto los aportes de la Nueva Gerencia Pública como los de la gestión orientada a resultados¹⁴⁷.

El documento del CLAD y el manual del PNUD refuerzan la vinculación de la capacidad estatal a la racionalidad weberiana y a la profesionalización de los administradores, con fuerte inclinación a la técnica antes que a las dinámicas de conflicto y acuerdos políticos, asumiendo los aportes de la Nueva Gerencia Pública “cuando a la lógica institucionalista clásica la ‘modernizan’ superponiéndole la lógica del mundo de los ‘negocios’. En esta transferencia, el perfil de la ‘estatalidad’ se desdibuja” (Bernazza y Longo, 2012: 109)¹⁴⁸.

De tal manera, estas definiciones se encuentran relacionadas con el concepto de desempeño, de carácter más administrativo, y aquí se debe rescatar la definición elaborada por Kathryn Sikkink, quien definiera las capacidades como “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales” (citada en Completa, 2016: 63), pudiéndose medir en relación a las tareas que se le fijan al Estado. En otros términos, las capacidades son definidas como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales. De acuerdo con Lattuada y Nogueira (2011), esta autora destaca que el valor del enfoque institucional reside en poder trascender los análisis más abstractos, centrándose, en cambio, en los atributos concretos: en las estructuras, instituciones y procedimientos del Estado que tendrán

¹⁴⁷ El Banco Mundial también planteó algunos principios similares reconociendo la relevancia del desarrollo de una gestión pública de calidad. Así, en 1997 se publica un informe donde se establecen tres aspectos para mejorar la calidad institucional: una fuerte capacidad central para formular y coordinar políticas públicas; sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios, y personal motivado y capaz (Banco Mundial, 1997).

¹⁴⁸ Es decir, en ambas conceptualizaciones de estos organismos internacionales adquiere relevancia el enfoque gerencial y la racionalidad de mercado en tanto el funcionamiento del Estado es equiparado a un negocio. Por lo tanto, el CLAD y el PNUD refuerzan la racionalidad weberiana (profesionalización y tendencia a las cuestiones técnicas) pero con aporte de la Nueva Gerencia Pública.

impacto en las políticas elaboradas por éste. De esta forma, las metas no se miden en términos absolutos, sino a razón de lo que el Estado debe cumplir.

Otra autora que relaciona la noción de capacidades con la de buen desempeño o logro de resultados es Merilee Grindle (1996)¹⁴⁹. Así, por un lado, define la construcción de capacidades (*capacity building*) como el “conjunto de estrategias que tienen que ver con el incremento de la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta (*responsiveness*) del desempeño gubernamental”, entendiendo por capacidad de respuesta al nexo entre la comunicación de las necesidades (extra gubernamentales) y la capacidad para abordarlas (Grindle, 1997, citada en Bertranou, 2012: 3). El buen desempeño de los Estados se relaciona con la existencia de cuatro tipos de capacidades: la *capacidad institucional*, que alude a la habilidad de los Estados para establecer y hacer efectivo el conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas; la *capacidad técnica*, entendida como la habilidad para gerenciar políticas macroeconómicas y analizar, en forma más general, opciones de política pública; la *capacidad administrativa*, que refiere a la habilidad de los Estados para proveer bienes y servicios; y la *capacidad política*, definida como la habilidad de los estados para tomar en cuenta demandas de la sociedad (Grindle, 1996, citada en Bertranou, 2012)¹⁵⁰.

Para Grindle,

(...) las intervenciones de los gobiernos no se introducen en el vacío, se construyen sobre las capacidades existentes, aun cuando estas se consideran deficientes. La condición de fortaleza o fragilidad de un Estado dependerá del carácter de tres variables centrales: el alcance de sus instituciones, la eficacia de su organización y, finalmente, su legitimidad” (Lattuada y Noguera, 2011: 34).

En base a la clasificación de Grindle (1996), distintos autores han propuesto simplificar los componentes de la capacidad estatal, haciendo eje en diferentes aspectos. Por su parte, Fabián Repetto¹⁵¹ define la capacidad como la:

¹⁴⁹ La autora elaboró importantes contribuciones respecto a las capacidades estatales relacionadas al modelo de la Nueva Gerencia Pública que fue adoptado por numerosos gobiernos latinoamericanos durante los '90.

¹⁵⁰ De tal manera, la conceptualización de Grindle permite sostener que no se puede considerar a la capacidad estatal de manera singular y homogénea, sino que, hay que reconocer especificidades de la misma, con lo cual se debe reflexionar en términos plurales, lo cual supone hablar de capacidades estatales.

¹⁵¹ Fabián Repetto es uno de los autores argentinos más citados en materia de capacidad estatal y su conceptualización rescata algunos elementos de la noción propuesta por Migdal que la define como “la habilidad de

(...) aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas (Repetto, 2003: 6).

Es decir, la capacidad estatal tiene que ver con decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general que es redefinido constantemente por medio de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y dotaciones de recursos de poder diferentes.

De acuerdo a este autor, si se quieren lograr grados relevantes de capacidad estatal, se debe combinar dos componentes de capacidades: las administrativas y las políticas, en virtud de que el Estado excede a su aparato burocrático, representando también la arena política en la cual se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal. Repetto sostiene que pensar la capacidad estatal solo desde su dimensión administrativa es insuficiente, por ende, plantea la integración de la capacidad política como otra dimensión, donde se plasme la capacidad de los gobernantes “para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”. (Repetto, 2007: 54)¹⁵²

Guillermo Alonso (2007), también distingue entre capacidades políticas y administrativas, realizando una combinación distinta sobre los componentes definidos por Grindle. Este autor destaca la importancia de no limitar el análisis de las capacidades estatales únicamente a la dimensión administrativa, y sugiere incorporar una aproximación que contemple la lógica y acción de los actores políticos. De esta manera, se sostiene la necesidad de articular las capacidades políticas con las capacidades administrativas de un Estado para aplicar una definición de capacidad estatal que integre las habilidades internas y externas del mismo (Abal Medina y Cao, 2012). Por consiguiente, la capacidad estatal/institucional debe tener en cuenta no

los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad” (Repetto, 2003: 8).

¹⁵² Repetto tiene una visión un tanto crítica de la clasificación realizada por Grindle en tanto sostiene que cuestiones referidas, por ejemplo, al análisis de políticas públicas son parte de las áreas de administración y política, con lo cual no pueden incluirse y vincularse solo desde el punto de vista técnico de los funcionarios. Sumado a ello, otra crítica que realiza es en relación a la dimensión institucional considerando que el Estado no es el único actor que puede establecer normas.

solo la existencia de cuadros burocráticos, sino también las acciones de los actores sociopolíticos, entre las cuales se encuentran la participación política y las formas de negociación entre los actores junto a la voluntad política de cada uno de ellos.

“Esta unificación de dimensiones lleva al autor a caracterizar una nueva dimensión de las capacidades estatales, denominada relacional, que refiere a la relación que mantiene el Estado con su entorno socioeconómico” (Completa, 2016: 64).

Aquí, el Estado se convierte en un actor más que interactúa con otros actores políticos, económicos y sociales que accionan en el territorio, aun teniendo la ventaja de poder modificar las reglas de juego y la posibilidad de ejercer la coerción como respaldo a sus decisiones.

Este enfoque nos remite al concepto de *autonomía imbricada (embedded autonomy)*, de Evans (1996), según el cual

(...) aún más importante, ya en el plano de la voluntad política, es contar con la decisión y el liderazgo desde las altas esferas de la dirección del Estado, de atender al interés mayoritario antes que a los negocios de determinados intereses concentrados. (...) En este sentido, el concepto “capacidad política” del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobernación, para lograr sus objetivos políticos, que por las estructuras estatales per se. Por tanto, la capacidad del Estado tiene entre sus aspectos centrales la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans, 1996). Este tema ha sido ampliamente desarrollado en la bibliografía especializada como “autonomía enraizada”. (Rey, 2011: 34)

En otras palabras, la intervención del Estado en determinada arena pública se vería facilitada si se contara con la cooperación de los actores relevantes, lo cual fortalecería las condiciones para implementar las políticas. De esta forma,

(...) además de la existencia de un aparato administrativo de características weberianas se necesita un Estado que se encuentre enraizado (no aislado) con el entorno social circundante, esto es, que posea estrechas relaciones con el sector empresario y con el resto de las organizaciones sociales, aunque manteniendo la capacidad de formular sus preferencias y actuar en consecuencia de manera autónoma (Completa, 2016: 64).

Por lo tanto, el concepto de capacidad estatal incorpora otra dimensión a las capacidades meramente administrativas de los Estados y se vincula a la existencia de relaciones que los cuerpos administrativos mantienen con el entramado social circundante¹⁵³. Dentro de esta nueva dimensión, se encuentran las capacidades de gobierno, a las cuales ya se ha hecho referencia al inicio del apartado. Sin embargo, es importante recalcar que estas últimas estarán más vinculadas a las “acciones concretas, llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular, mientras que las capacidades estatales darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo” (Lattuada y Nogueira 2011: 32, citados por Bernazza y Longo 2014: 112). De tal manera que la capacidad de gobierno se presenta como una dimensión constitutiva de la capacidad estatal que puede y necesariamente debe ser ampliada de manera continua a través del uso de herramientas de gestión, entre las cuales destaca la planificación estratégica.

Ahora bien, aparte de diferenciar las capacidades estatales de las capacidades de gobierno, es necesario distinguirlas de la noción de desempeño institucional, en tanto, si bien están muy vinculadas, la variable temporal es lo que las diferencia. Es decir, el desempeño institucional se refiere al comportamiento organizacional pasado, mientras que el de capacidad institucional alude a la dimensión futuro, esto es, a su comportamiento potencial. De acuerdo con Completa (2016), separar ambos conceptos no supone que el desempeño de las instituciones estatales no tenga importancia para el análisis de las capacidades institucionales, sino más bien, que la capacidad estatal no debe medirse exclusivamente en base a los resultados alcanzados (éxito o fracaso) por una agencia gubernamental¹⁵⁴.

En consecuencia, desde este plano “la capacidad institucional ‘comprobada’ del sector público (desempeño) no siempre se condice con la capacidad institucional ‘presumible’ (potencial) para cumplir con sus obligaciones, la que siempre aparece como algo lejano que las instituciones permanentemente desean alcanzar o mejorar” (Completa, 2016: 66).

La distinción mencionada permite la existencia de otros factores que inciden en el resultado de las acciones gubernamentales y que no siempre las organizaciones estatales pueden controlar. De acuerdo a Bertranou (2011), dichos factores pueden ser de carácter institucional (como las reglas de juego que regulan el funcionamiento en una sociedad), otros de índole política,

¹⁵³ Es importante reiterar, la estrecha vinculación entre las categorías conceptuales “capacidades estatales” y “Gobernanza” respecto a la articulación y vínculos con otros actores como elemento constitutivo de ambas.

¹⁵⁴ En tal caso, pueden existir instituciones que posean las capacidades requeridas para impulsar acciones eficientes y eficaces, pero su desempeño puede ser aún deficiente.

sociocultural, económica y/o asociados a la red de organizaciones que, con su accionar, indirectamente afectan el desempeño de la organización de referencia¹⁵⁵.

Es aquí donde se puede mencionar la definición de capacidades que realiza Maximiliano Rey (2013), destacando la voluntad política como factor de índole política o relacional. Para el autor,

(...) el concepto capacidad política del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobernación, para lograr sus objetivos políticos, que por las estructuras estatales per se. Por tanto, la capacidad del Estado tendría entre sus aspectos centrales la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans 1996) (Rey 2011: 34).

De tal manera, Rey aborda una definición de capacidad política que centra la mirada en la voluntad política, al mismo tiempo que expresa con claridad la influencia de Peter Evans y su concepto de “autonomía enraizada” en la producción académica de este tiempo.

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, cabe destacar la estrecha vinculación de las capacidades estatales con la perspectiva de la “gobernanza multinivel” desarrollada en el capítulo anterior. Es decir, el concepto de capacidad estatal demuestra su carácter prominentemente relacional en tanto el resultado de una política pública se encuentra condicionado no solo por las capacidades necesarias para lograr un determinado resultado, sino también, por las articulaciones que genere el Estado con otros actores involucrados en determinada problemática. Aspecto que, algunos autores, configuran como componente central de las capacidades estatales¹⁵⁶ y que remite necesariamente a la gobernanza, en tanto elemento sobre el cual tiene aciento la misma. Sobre ello, Alonso (2007) plantea que las capacidades estatales deben ser pensadas, necesariamente, desde una perspectiva relacional, es decir, como el resultado de articulaciones e interacciones entre diferentes actores en determinadas redes de política.

¹⁵⁵ Es decir, el resultado de una política pública no depende solamente de las capacidades con las que cuenta el Estado (en sus distintos niveles de gobierno), sino que, intervienen una serie de factores sobre los cuales el mismo no tiene dominio, es decir, no puede controlar y que influyen decididamente en los objetivos finales de las mismas.

¹⁵⁶ Esta articulación y vínculos del Estado con otros actores es definida con distintos conceptos. Así, Bertranou (2013) la va a denominar “Capital de acción interorganizacional”, Oszlack y Orellana (2000) la van a incluir dentro de lo que llaman “Déficits relacionados con las relaciones interinstitucionales”, Bernazza, Comotto y Longo (2015) la definen “interinstitucionalidad. En este sentido, este estudio incorpora la gobernanza y las capacidades estatales como elementos analíticos que se encuentran estrechamente vinculados a partir del componente de la articulación con otros actores.

Siguiendo a Jorge Hintze, la capacidad institucional se refiere al “potencial de las organizaciones para obtener el mayor valor externo y organizacional de largo plazo que permitan las exigencias del corto” (Hintze, 2007:5). Al *valor externo* lo define como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de terceros, y entiende por *valor organizacional* a la promoción del desarrollo estratégico de la misma organización. En otros términos, el autor plantea que la capacidad institucional surge de la combinación del *valor externo* y del *valor organizacional*, ambos necesarios para que la organización pueda cumplir con la misión y los objetivos principales enfrentando los desafíos del desarrollo de un modo sustentable¹⁵⁷.

Por su parte, Mario Lattuada y María Elena Nogueira definirán las capacidades estatales como “las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos” (Lattuada y Nogueira, 2011: 32). Esta conceptualización va a dar cuenta del enfoque institucionalista, dado que no incluye, entre las capacidades estatales, la *capacidad de gobierno*:

La noción de Capacidad Estatal es diferente, en principio, a la de capacidades de gobierno (Iazzetta, 2009). Estas últimas estarán más vinculadas a las acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular mientras que las Capacidad Estatal darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo” (Lattuada y Nogueira: 2011, 32).

En la misma lógica, Julián Bertranou define la capacidad como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015: 39). Tomando esta definición para los fines de este trabajo -y que luego se analizará con mayor profundidad- el autor plantea que las dotaciones humanas, las competencias legales y la legitimidad, así como los recursos organizacionales y de acción interorganizacional son centrales para alcanzar esta capacidad¹⁵⁸.

Por consiguiente, y a partir del recorrido por algunas conceptualizaciones de la capacidad estatal¹⁵⁹, se puede concluir que, desde una perspectiva regional, en la década de 1980 se hacía

¹⁵⁷ Hintze (2002) aporta una definición de capacidad institucional del tipo estratégica, aunque no establece una distinción entre los elementos constitutivos de esta capacidad y aquellos factores del contexto que influyen en la misma. De tal manera, no define componentes e indicadores de la capacidad estatal para poder observarla.

¹⁵⁸ En otras palabras, el autor plantea que la capacidad estatal se visibiliza por medio de la existencia de funcionarios que proceden coordinadamente, utilizando de manera eficiente los instrumentos y tecnologías y generando vínculos con otros actores a fin de potenciar la capacidad de acción de la sociedad.

¹⁵⁹ Es posible sostener que las distintas perspectivas respecto de la capacidad estatal difieren según el grado de alcance y las dimensiones constitutivas de las mismas.

referencia al fortalecimiento institucional como instrumento para mejorar las habilidades del Estado, centrándose en las técnicas de reingeniería organizacional. Es decir, el objetivo era reformar las estructuras internas y las estrategias de los organismos públicos para dar respuesta a inconvenientes de la organización y sus cuadros técnicos.

En los años noventa, la capacidad institucional cobró un nuevo significado y se puso en agenda la necesidad de fortalecer las instituciones estatales en pos de un desarrollo sostenible (Banco Mundial, 1997). De esta manera, el centro de las intervenciones pasó por la búsqueda de un “buen gobierno” (Grindle, 1997; Tendler, 2000, citado en Ospina, 2002: 3).

En la actualidad, la capacidad estatal se encuentra relacionada con la noción de gobernanza (*governance*), es decir, las organizaciones públicas se fortalecen a partir de su heterogeneidad, su cooperación, su articulación, su pluralismo, su autonomía y su interdependencia con relación a otros actores en el sistema¹⁶⁰.

Esta capacidad se construye fortaleciendo la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales (Ospina, 2002: 4).

Por consiguiente, la construcción de un mejor Estado, con capacidades en la gestión, es necesario para dar respuesta a las demandas públicas y formular, evaluar y rendir cuentas sobre las políticas públicas desarrolladas. En este sentido, Oszlak afirma que:

(...) tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución (Oszlak, 2014: 1).

De forma contraria, la ausencia de “disponibilidad de recursos humanos y materiales, tecnologías de gestión apropiadas, marco normativo explícito, estructuras y procesos bien

¹⁶⁰ De tal manera, este trabajo intenta identificar actores intervinientes y acciones institucionales que se encuentren direccionadas por criterios de gobernanza en materia de transporte de pasajeros en la ciudad de Villa María sobretodo desde el punto de la articulación que plantea la perspectiva de gobierno multinivel y que se traduce como uno de los componentes de la capacidad estatal como se verá mas adelante.

diseñados, coordinación interinstitucional y manejo profesional de carrera funcional” (Oszlak, 2014: 3) puede entenderse como déficit de calidad institucional.

Es así como, a partir del recorrido conceptual realizado, es posible contribuir al diseño de dimensiones e indicadores que permitan medir capacidades estatales, punto al cual se referirá seguidamente. Para ello, se debe tener en cuenta, por un lado, la singularidad de la actividad estatal que obliga a distinguir las capacidades propias de la gestión de lo público que no pueden desarrollarse en el sector privado o no estatal y, por el otro, que dichas capacidades son dinámicas y, por ende, no pueden valorarse siempre de la misma forma.

En definitiva, la evaluación de las capacidades estatales implica la formulación de recomendaciones más que de herramientas absolutas, que permitan ponderar a futuro fortalezas y debilidades para mejorar y alcanzar una gestión pública de calidad.

3.2 Sobre capacidad estatal en términos de “aptitudes”

Tal como se mencionara anteriormente, y a los propósitos de este trabajo, se retoma la conceptualización que realiza Julián Bertranou de la capacidad estatal como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015: 39). Para el autor, esta aptitud se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores (componentes de capacidad estatal) de las organizaciones estatales, vinculados a las dotaciones humanas, las competencias legales y legitimidad, y recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros.

Esta conceptualización supone la asignación de esta aptitud a entes estatales de manera plural, en tanto que los depositarios de esta cualidad son las diversas unidades gubernamentales en los grados en los que les corresponde. Es decir, puede tratarse del Estado-Nación como un todo (o un Estado subnacional), de una agencia pública unitaria, o de un conglomerado de agencias que deben actuar de manera conjunta. En este sentido, el concepto hace referencia a una cualidad del Estado que puede estar presente en diversos grados. “El estado puede ser más o menos capaz, en función de la existencia de estas dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas y de capital interorganizacional” (Bertranou, 2013: 11-12).

Además, la noción de aptitud refiere a la idea de la existencia (o no) de requisitos para el logro de los fines (resultados) previstos, por lo que la capacidad, no se manifiesta en los resultados, sino en la existencia de esos requisitos para el logro de resultados.

En palabras de Bertranou (2013), la capacidad estatal es un atributo de organismos públicos. Es a la vez un atributo relacional, de manera que las dotaciones de capacidad requeridas para el cumplimiento de ciertos fines dependen de la predisposición a la cooperación y al cumplimiento voluntario de normas por parte de los ciudadanos. Mientras más cooperación de éstos, menos dotaciones son requeridas.

En el avance de su estudio, Bertranou alerta sobre la relación y caracterización de la capacidad estatal respecto a otras categorías analíticas sobre las que se hará una breve referencia. En primer lugar, el autor plantea el vínculo con la finalidad estatal, es decir, establece que “la capacidad estatal es un atributo que solo puede expresarse en relación con los fines que se entiende que debe perseguir el estado o sus unidades específicas” (Bertranou, 2013: 12). Por lo tanto, no se puede analizar la capacidad en abstracto, separada de las funciones que son definidas y redefinidas en virtud del contexto histórico emergente -por lo que no son permanentes sino contingentes- independientemente de que algunas funciones puedan entenderse como constitutivas del Estado como tal¹⁶¹.

Una buena proporción de las finalidades del Estado (de un Estado particular o de una unidad gubernamental especial) son el resultado de luchas políticas sectoriales por la “politización” de los asuntos públicos, por lo que son específicas a cada contexto histórico-espacial estatal (Bertranou, 2013: 13).

En segundo lugar, tal como ha sido ya mencionado, plantea la relación con el “sujeto estatal”, entendiendo que el atributo de capacidad puede atribuirse tanto al Estado en su conjunto como a sus unidades constitutivas, de manera individual o actuando de manera conjunta. Esto permite evaluar la capacidad de las entidades estatales en función de sus competencias y finalidades, la capacidad de entramados de agencias públicas a partir de una finalidad compartida o la capacidad del Estado-Nación en función de sus finalidades más regulares y/o más coyunturales. “En función de cuál sea el sujeto estatal de análisis, son las institucionalidades, organizaciones y competencias que deben contemplarse a la hora de una caracterización de las capacidades” (Bertranou, 2013: 14).

¹⁶¹ En este sentido, la noción de capacidad refiere al rol y accionar del Estado, es decir, a las acciones de las organizaciones públicas traducidas en distintas opciones de políticas públicas. Razón por la cual, no se puede analizar la capacidad separada de las funciones que deben ser cumplidas por el Estado.

Respecto a la relación con la noción de autonomía, Bertranou sostiene que la posibilidad de ejercer de manera autónoma depende de ciertas dotaciones de capacidad estatal; de lo contrario, no hay probabilidad de emprender una acción independiente de las presiones sociales. A su vez, en virtud del tipo de sujeto bajo análisis y del tipo de finalidades, la capacidad (para lograr ciertos fines) depende de que el organismo sea autónomo de los poderes fácticos, de lo contrario, no podrá cumplir sus fines¹⁶².

La autonomía y la capacidad necesarias en este sentido, no remiten sólo a los medios disponibles, sino también a los tipos de fines a alcanzar. Es en función de ciertos fines que es posible alegar autonomía, y es en función de esos fines, que es posible también alegar capacidad. Y en ese sentido, tanto la capacidad como la autonomía, se influyen mutuamente” (Bertranou, 2013: 16).

Por otra parte, la relación entre capacidad estatal y voluntad de los agentes estatales (o ciertas manifestaciones de esta voluntad) es otra cuestión importante que el autor esclarece analíticamente y que se encuentra fuertemente vinculada a la relación entre capacidad y autonomía. La controversia se presenta cuando se plantea la posible brecha entre las condiciones de capacidad de una agencia (dotaciones legales, organizacionales, interorganizacionales, y demás) y la voluntad de utilizar estas dotaciones por parte de la gestión. En otras palabras, un organismo estatal puede ser capaz, o no, en la medida de que quien gestione las mismas tenga la voluntad de utilizar las dotaciones correspondientes.

Ahora bien, otra diferenciación que se plantea acerca de la definición de capacidades estatales de Bertranou es que no debe ser confundida con los resultados finales o los cambios producidos en las condiciones de vida de los ciudadanos. En virtud de ello, se ha producido frecuentes confusiones sobre los alcances de esta capacidad y las posibilidades de mejora de la misma, en tanto no se ha procedido a diferenciar la capacidad con los resultados (o desempeños).

De acuerdo a Bertranou (2013), existe una fuerte vinculación entre la capacidad estatal y los efectos que se esperan de su accionar: por un lado, están los productos de esta capacidad, que corresponden a los bienes, servicios y regulaciones que presta la unidad gubernamental en cuestión, y por otro lado, de manera posterior a los productos, pueden encontrarse los resultados

¹⁶² Sobre ello, el autor sugiere que el Estado puede demostrar niveles de capacidad sin ser autónomo “en la medida en que puede haber desarrollado una serie de instrumentos que facilitan la colonización por parte de actores sociales” (Bertranou, 2015:42).

de la capacidad estatal, es decir, los cambios observados en las condiciones de vida de la población o en las instituciones.

Ahora bien, existen otros dos grupos de factores externos a la unidad gubernamental que afectan la relación entre capacidad y resultados. Un primer grupo afecta el desenvolvimiento de la capacidad como tal y su visibilización en los productos, entre los cuales se encuentran el ambiente político, económico y social; este puede no resultar facilitador, y frenar el desarrollo completo de la capacidad. Otro factor externo que puede afectar la capacidad es el accionar autónomo de actores no gubernamentales, en tanto pueden implicar resistencias a la actividad de las unidades gubernamentales, inhibiendo o interrumpiendo la producción de bienes y servicios. El segundo grupo de factores se conforma de elementos que están más allá del control de las entidades gubernamentales, por ejemplo, los cambios climáticos o las alteraciones en las condiciones económicas, entre otros. También se puede mencionar el accionar de actores supraestatales, en tanto pueden favorecer o no el logro de ciertos resultados. “En este punto vale la pena aclarar que no toda la influencia que ejercen los factores supranacionales se debe a la falta de capacidad estatal para establecer los filtros necesarios en el equilibrio de lo doméstico y lo externo” (Bertranou, 2013:19).

Por último, el tercer factor que puede influir es la incertidumbre y la información incompleta, asociadas a la implementación de un modelo de intervención de la sociedad en tanto siempre existirá un nivel de incertidumbre sobre la precisión de los cambios en la realidad social.

Otra relación que establece Bertranou (2013) se refiere a la noción de “posibilidad”, en el sentido que la existencia de capacidad estatal es una posibilidad que se da en determinado grado, por lo que no es una manifestación que se da o no. Es decir, en la medida en que existe una función y se asignan dotaciones legales y organizacionales, existe determinada manifestación de esta capacidad, que puede extenderse en función de la disponibilidad de estas dotaciones.

Por otra parte, la capacidad tiene naturaleza dinámica, ya que depende tanto de los cambios en las finalidades como en las dotaciones asignadas a las agencias estatales. Por esta razón, no se puede plantear la capacidad como una dotación fija a alcanzar, sino como una cualidad variable que puede incrementarse o disminuirse. Incluso, la capacidad no se expresa con el mismo grado a lo largo de una estructura estatal debido a que diversas unidades gubernamentales pueden tener distintos niveles de capacidad para abordar sus funciones.

3.3 Componentes de la capacidad estatal

A partir de lo analizado en los puntos anteriores, y en virtud de la diversidad de perspectivas existentes acerca de la noción de capacidad estatal, muchas veces el intercambio acerca de cómo definirla y medirla se torna disperso. Sin embargo, cada vez existe mayor consenso sobre la necesidad de concebir la capacidad estatal como una noción compuesta por múltiples componentes¹⁶³, los cuales se convierten en dimensiones constitutivas y observables de la capacidad, y susceptibles de ser medidos por medio de indicadores cuantitativos y cualitativos.

De acuerdo a la amplia bibliografía referida al tema de capacidades estatales, los componentes de la misma han sido identificados de diversas maneras y, en algunos casos, se han generado confusiones entre dimensiones constitutivas observables y lo que se puede definir como factores externos que afectan la capacidad. Por esta razón, es necesario diferenciar los componentes de las dimensiones de capacidad. De acuerdo con Bertranou (2013), las dimensiones son desagregaciones de la capacidad según algún criterio analítico, es decir, subdivisiones analíticas. En cambio, los componentes, se tratan de factores explicativos de esta capacidad.

Al abordar la cuestión de los componentes o factores, la perspectiva sobre brechas o déficits de capacidad institucional es sin dudas la más abundante y con mayor influencia en los estudios y recomendaciones sobre capacidad. De acuerdo a Lattuada y Nogueira (2011), uno de los trabajos más citados en relación a la medición de capacidades estatales es el de Tobelem (1992), quien ha diseñado un índice de medición para las capacidades institucionales -Institutional Capacity Analysis System (ICAS)- reconociendo algunas dimensiones. La metodología SADCI¹⁶⁴ (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional) -diseñada a fines de la década de 1980- ha sido utilizada por agencias gubernamentales, empresas y organizaciones de todo el mundo (principalmente en América Latina y el Caribe) para realizar análisis de capacidad institucional y para el diseño de planes de acción dirigidos a superar déficits detectados¹⁶⁵.

Los diferentes problemas que surgen representan un déficit en el sentido de que se evidencia una separación entre la acción que debe realizarse y lo que la organización realmente hace. De

¹⁶³ Los componentes de capacidad estatal permiten reconocer aspectos constitutivos de la misma y pueden ser observados por los analistas de políticas públicas en virtud de una determinada finalidad.

¹⁶⁴ Propuesta por Alain Tobelem (1980), consultor del Banco Mundial en ese momento. La metodología SADCI indaga acerca de los niveles de capacidad de determinados organismos para la ejecución de ciertas acciones, evaluando debilidades y suponiendo acciones para eliminar las mismas.

¹⁶⁵ La tipología de los déficits de capacidad institucional de Tobelem, tiene correspondencia con la propuesta de los autores Hilderbrand y Grindle (1997) quienes reconocen cinco dimensiones que interactúan en la construcción de capacidades: el ambiente, el contexto institucional, las articulaciones, la organización y el personal.

acuerdo a la metodología SADCI, existen diferentes factores que provocan problemas de capacidad y que agruparse en dos grandes categorías. La primera, incluye las brechas que forman parte del ambiente macro institucional; mientras que la segunda, se circunscribe a las brechas relacionadas con el ambiente micro institucional. En el primer grupo de déficits se encuentran leyes, normas y reglas de juego que condicionan o impiden la ejecución de tareas, así como también al contexto político y macroeconómico y las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores que integran su entorno. Los déficits microinstitucionales, por su parte, se encuentran vinculados con la capacidad financiera y física de la organización; con su organización interna (distribución de funciones, estructuras y procedimientos); con los sistemas de recursos humanos y de remuneraciones del personal; y con la capacidad individual de los responsables de ejecutar las tareas.

Ahora bien, para Tobelem, no todos los déficits de capacidad institucional responden solamente a factores intraorganizacionales. Si bien un número importante de déficits se originan en el interior de los procesos organizacionales, existe una gran cantidad de problemas provenientes del exterior que exceden la capacidad de control de las organizaciones, tales como el contexto político nacional e internacional (Tobelem, 1992, citado en Completa, 2016). Entre estos factores o restricciones contextuales, se destacan las políticas institucionales, el marco legal y regulatorio vigente y las pautas culturales socialmente aceptadas, las cuales pueden llegar a erigirse como importantes obstáculos institucionales. En palabras de Tobelem:

(...) este tipo de factores puede impedir la ejecución de ciertas actividades, por lo que resulta necesario que los analistas de capacidades institucionales lleven a cabo una cuidadosa revisión orientada a detectar la enorme cantidad de obstáculos potenciales relacionados con las reglas de juego formales e informales (Tobelem, 1992: 23, citado en Completa, 2016: 69).

En lo relación a los déficits internos, se convierten en la contracara de los problemas de nivel interinstitucional, pero se evidencian en el plano intraorganizacional (Oszlak y Orellana 1993: 9). En primer lugar, se encuentran los déficits relacionados con la estructura organizacional y la distribución de funciones, que son de competencia de la organización estatal. Estos elementos permiten determinar, entre otras cuestiones, qué unidades organizativas son responsables del

cumplimiento de las tareas; el grado de autonomía de las mismas respecto a otras áreas, si su estructura se encuentra en sintonía con las funciones que desempeña, etc.

Los déficits relacionados con la capacidad financiera o física también pueden hacerse presente en una organización y, en consecuencia, demorar o impedir la realización de determinadas actividades¹⁶⁶. Sumado a ello, los déficits relacionados con las políticas de personal y sistema de remuneraciones son de gran importancia, puesto que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos organizacionales. En este sentido, “el grado de estabilidad laboral, el régimen salarial de los empleados públicos (comparativamente menos competitivo que el del sector privado), los mecanismos de selección de personal, y la inexistencia de sistemas de incentivos pueden llegar a desencadenar conflictos que suelen repercutir negativamente en la productividad de la organización” (Tobelem, 1992, citado en Completa, 2016: 70).

Finalmente, se encuentran los déficits vinculados a las habilidades individuales del personal que forma parte de las organizaciones y son los responsables de ejecutar las tareas. Aquí, la unidad de análisis son las personas que tienen a su cargo la realización de determinadas tareas o acciones concretas¹⁶⁷.

De tal manera, la propuesta de Tobelem “se acerca a los enfoques neocorporatistas en cuanto introducen la noción de red de actores (policy community) y los vínculos entre ellos como opción de fortalecimiento (enforcement) de las capacidades institucionales en general” (Lattuada y Nogueira, 2011: 36).

Aquí, es importante resaltar que existen ciertos factores que impiden o dificultan el cumplimiento de los roles asignados en el proceso de la política pública y, por ende, se traducen en déficit de capacidad organizacional. Oszlack y Orellana sostienen que:

(...) entre lo que las organizaciones ambicionan hacer (su “aspiración” en términos de logros de un proyecto) y lo que efectivamente consiguen, existen con frecuencia diversos obstáculos o inconvenientes que por diferentes motivos impiden o entorpecen la realización de las diferentes tareas requeridas (Oszlack y Orellana, 2000: 3).

¹⁶⁶ Ejemplo de ello serían la disposición de recursos económicos insuficientes, no poseer la tecnología necesaria para determinadas acciones, infraestructura inadecuada, etc.

¹⁶⁷ Este déficit supone observar y analizar el volumen de empleados, sus categorías, conocimientos, habilidades, volumen de información que disponen, etc.

En consecuencia, retomando la propuesta de Tobelem, Oszlak y Orellana (2000) plantean que los déficits de capacidad institucional más frecuentes pueden resumirse en seis grandes categorías, a saber:

1. Déficit relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”. En algunas ocasiones, las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar determinadas tareas debido a la existencia de trabas normativas; es decir, la presencia de leyes, decretos o vacíos jurídicos que impiden expresamente la realización de ciertas acciones. También existen factores culturales o pautas de interacción socialmente aceptadas, que actúan a veces como restricciones o condicionamientos para la ejecución de algunas tareas.
2. Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales. En ciertas ocasiones, para el cumplimiento de determinadas políticas es necesaria la colaboración de un conjunto de organizaciones¹⁶⁸.
3. Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones. La estructura organizacional interna es muy importante a fin de establecer qué unidades organizativas son las responsables del cumplimiento de determinadas tareas. Es aquí donde se presentan los déficits de nivel interinstitucional en el plano intraorganizacional. Es decir, para el cumplimiento de las tareas es preciso establecer qué unidades organizativas serán las responsables.
4. Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras. En este punto, se debe establecer la cantidad de recursos de que disponen las organizaciones y las necesidades de insumos adicionales específicos, expresados en términos físicos o financieros. Es decir, la relación entre lo que se tiene y lo que se necesita tener para determinados objetivos.
5. Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas. En una organización, las políticas de personal en general, y de remuneraciones en particular, son relevantes para llevar cabo cualquier tipo de proyectos y, generalmente, cualquier tipo de actividad.

¹⁶⁸ Este déficit se encuentra asociado al componente de “capital de acción interorganizacional” propuesto por Bertranou (2013). Véase más adelante.

6. Déficitos relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto (Oszlak y Orellana, 2000: 7). En este punto, lo que se realiza es una evaluación de la capacidad de las personas encargadas de la implementación de las tareas. Se trata de establecer su categoría jerárquica, su grado de conocimiento y si éste es suficiente, lo mismo que el nivel de información que maneja, su motivación y habilidades.

De tal manera, para el abordaje de los componentes existen diversas vías. Una, es la mencionada respecto a las “brechas o déficitos de capacidad”. En el caso de Oszlak y Orellana (2000), la clasificación de brechas de capacidad guarda una estrecha relación con la tipología elaborada por Tobelem (1992).

Si bien la tipología planteada anteriormente permite caracterizar la capacidad estatal, a los efectos de este trabajo es oportuno lograr cierta integralidad con otro enfoque para el análisis de los componentes de capacidad estatal, particularmente los aportes desarrollados por Julián Bertranou (2013), quien plantea otra vía de análisis de los componentes estatales, a partir de un esquema tripartito de dotaciones: Autorizaciones legales y legitimidad; Organización y medios de acción; Capital de acción interorganizacional. Es sobre este último elemento que se hará hincapié para articular con la metodología SADCI.

De tal manera, Bertranou (2013) adopta otra clasificación, que se nutre de enfoques anteriores. Esta clasificación internaliza el tipo de relación que los sujetos estatales establecen con otros actores no estatales, teniendo en cuenta las influencias ejercidas por estos últimos como un elemento que afecta la autonomía de los primeros, y de manera consecuente, su capacidad.

Por consiguiente, plantea la existencia de cuatro componentes de capacidad estatal. En primer lugar, el vínculo actor estatal/otros actores, el cual

(...) alude al grado de autonomía o heteronomía del Estado vis-à-vis los actores sociales, en sintonía con los problemas abordados por Skocpol y Migdal, entre otros autores relacionados con este problema, y también a la densidad de las relaciones y sinergias que los actores estatales establecen con los actores no estatales (Evans 1996a). Estas dos dimensiones del componente conforman un patrón de relaciones Estado/sociedad que puede aportar importantes elementos de juicios acerca de la capacidad estatal en determinados contextos (Bertranou, 2013: 29-30).

El segundo componente, es lo que el autor denomina “Autorizaciones legales y legitimidad” y comprende dos aspectos, por un lado, si la unidad gubernamental tiene autorización legal para realizar las acciones que pretende llevar a cabo, y por otro, si la unidad gubernamental tiene legitimidad político-institucional para llevar adelante estas acciones (conferida por actores del sistema político-institucional y por actores no gubernamentales).

El autor denomina el tercer componente como “Organización y medios de acción”, comprende principalmente las dotaciones, atributos y posibilidades que posee una organización para la acción directa, lo que refiere al análisis de las personas que integran la organización, de los recursos, infraestructura, equipamiento, estructura, procesos organizacionales y activos financieros. En otras palabras, refiere a las condiciones internas de la organización, las que explican la función de producción y las funciones críticas.

Finalmente, a los fines de este estudio, interesa el cuarto componente, denominado “Capital de acción interorganizacional”, que comprende el capital social de acción interorganizacional con el que cuenta la unidad gubernamental y puede subdividirse en “la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción, la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, la relación de acción conjunta entre los niveles nacional y provincial, o provincial y municipal) y la acción interorganizacional público-privada” (Bertranou, 2013: 34). Es decir, la capacidad de una organización también depende de la acción conjunta con otras organizaciones a partir de la cual beneficiará y fortalecerá su capacidad de acción ¹⁶⁹.

En este punto, es donde la capacidad estatal muestra su particularidad mas relacional, con lo cual, tal como se ha dicho anteriormente, se puede establecer una vinculación directa con la articulación que caracteriza un modelo de gobierno con criterios de gobernanza multinivel. Es decir, como se avanzó en el capítulo 2, el paradigma de la gobernanza multinivel plantea como componente central el carácter articulador y la coordinación de diferentes actores en el proceso de toma de decisiones, con lo cual, el “capital de acción interorganizacional” se presenta como constitutivo a ello.

Además, y tal como se ha reflexionado, la gobernanza se vincula a las relaciones de articulación que se despliegan entre los diferentes actores de un determinado territorio con lo

¹⁶⁹ De manera muy similar, Villar (2002) reconoce tres formas de articulaciones: la intrainstitucional, la interinstitucional y el asociativismo público-privado. Véase capítulo 2.

cual, los componentes de la capacidad estatal mas relacionales, esto es, el “capital de acción interorganizacional” (Bertranou, 2013) y los “déficits relacionados con relaciones interinstitucionales” (Oszlak y Orellana, 2000) estan relacionados a ello.

El sujeto analizado es un sujeto unitario, pero su capacidad también se construye a partir del recurso que obtiene de protocolos de coordinación de acciones con otras organizaciones. El capital interorganizacional es un recurso para esta organización que puede volcar para el logro de sus fines (Bertranou, 2013: 34).

Para ello, analiza aspectos tales como las normas que rigen la acción intergubernamental e interjurisdiccional; las instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones; los acuerdos formales e informales de acción conjunta que estén vigentes; las trayectorias pasadas de acción conjunta; y las experiencias de trabajo conjunto en la producción de bienes y servicios.

Es desde esta relación simbiótica entre el carácter relacional de las capacidades estatales, que puede observarse a través de los componentes de “Capital de acción interorganizacional” (Bertranou, 2013) o “Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales” (Oszlak y Orellana, 2000) y, el componente de articulación que plantea la “gobernanza multinivel”, que se intentará realizar un análisis de la política de transporte masivo de pasajeros de la ciudad de Villa María, identificando actores intervinientes y elementos, programas, acciones direccionados con tales criterios.

3.4 Algunas reflexiones sobre capacidades estatales

Tal como se planteaba al inicio de este apartado, desde la década del noventa, los procesos de descentralización han conducido a una renovación respecto al rol de las ciudades, convirtiéndolas en actores protagónicos dentro de los ámbitos locales, impulsando reformas vinculadas a las formas de gestión, favoreciendo las asociaciones público-privadas y la participación de la sociedad civil y la articulación entre los distintos niveles de gobierno (Cepal-Minurvi-NU, 2016).

Dada la complejidad de los procesos sociales, económicos y políticos del contexto, los gobiernos municipales se han visto interpelados a asumir nuevas funciones, para lo cual debieron desarrollar nuevas capacidades a fin de dar respuestas a las demandas tradicionales - multiplicadas en cantidad-, satisfacer con propuestas originales las nuevas peticiones y

transformar estructuras, organizaciones, poderes y usos de los recursos tradicionales. Esto, a partir de la coyuntura política de los últimos años, en la cual los estados latinoamericanos se “auto reconocen como actores centrales del desarrollo y despliegan acciones tendientes a reafirmar este rol” (Bernazza, Comotto y Longo, 2015: 8).

En tal sentido, el tema de las capacidades estatales cobra un significativo protagonismo en tanto la forma de definir las, evaluarlas y fortalecerlas. Ello ocupó un lugar central en los debates políticos y académicos debido a que la cuestión de la capacidad es “imprescindible como ámbito de indagación analítica cuando nos remitimos a cómo operan en lo concreto, en el día a día las instituciones estatales” (Bertranou, 2015: 38).

En el ámbito académico, se sucedieron distintos enfoques respecto a la capacidad estatal que dependen, en gran medida, del alcance del concepto y de las dimensiones que se considere integren el mismo. No obstante, a la finalidad de este trabajo, es oportuno tomar la definición de Bertranou (2015) en términos de aptitudes de los organismos estatales para lograr el cumplimiento de determinados fines.

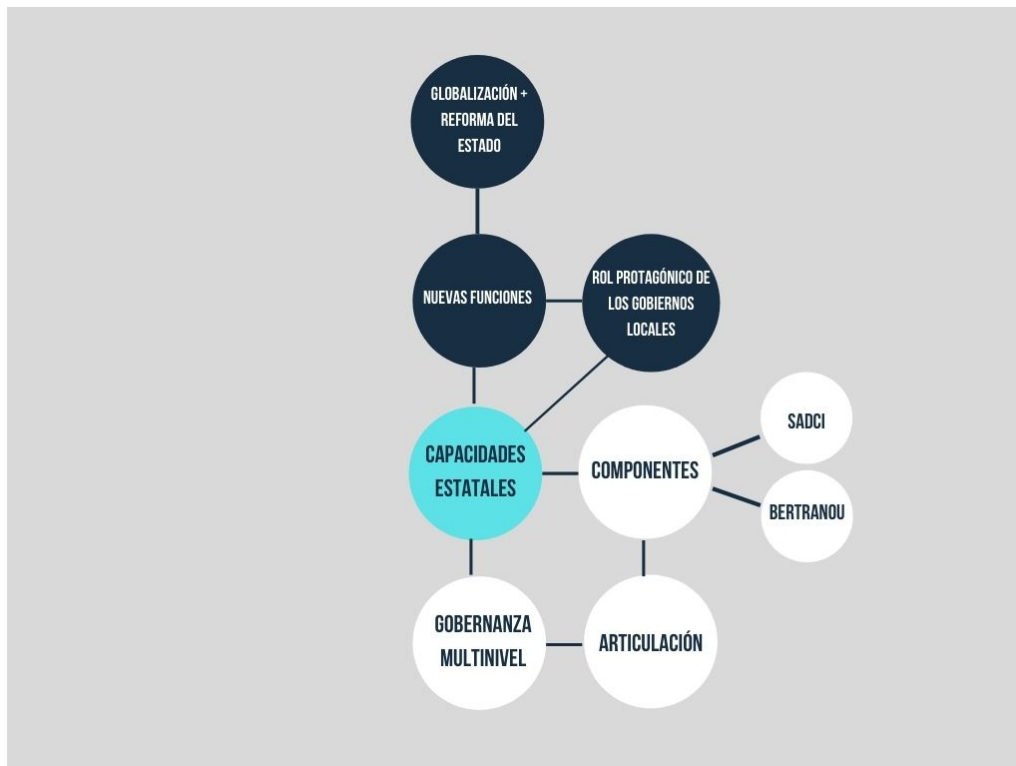
Respecto a los componentes de las capacidades estatales, existen numerosos trabajos que aluden a los mismos. Sin embargo, la perspectiva de los déficits o brechas de capacidad institucional es una de las de mayores influencias. Tomando como punto de partida una de tales perspectivas, específicamente la metodología SADCI, y complementándola con la propuesta de Bertranou (2013) que hace hincapié en el componente de “Capital de acción intraorganizacional”, en el próximo capítulo se procederá a describir y analizar la política de transporte público masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María en el período 2004-2016 para identificar componentes de capacidad estatal que la Municipalidad presenta en la prestación del servicio público.

Ahora bien, tal como se adelantó, en la actualidad la capacidad estatal se encuentra relacionada con la noción de gobernanza (*governance*), es decir, las organizaciones públicas se fortalecen a partir de su heterogeneidad, su cooperación, su articulación, su pluralismo, su autonomía y su interdependencia con relación a otros actores en el sistema.

En este sentido y, tal como se ha dicho anteriormente, la gobernanza y la capacidad estatal se encuentran estrechamente relacionadas. De tal manera, en este trabajo se recupera esa vinculación y, a partir de allí, se intentará identificar actores intervinientes y acciones institucionales que se encuentren direccionadas por criterios de gobernanza en materia de transporte de pasajeros en la ciudad de Villa María sobretodo desde el punto de la articulación

entre Estado y otros actores del medio que plantea la perspectiva de gobierno multinivel y que se traduce como uno de los componentes de la capacidad estatal visibilizando su dimensión relacional.

Figura 4: Esquema Conceptual Capítulo 3



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 4

Antes de comenzar con el análisis del caso de estudio, es conveniente iniciar este capítulo con algunas consideraciones metodológicas para facilitar el entendimiento de como se arribo a los resultados que se expondrán a continuación.

De tal manera, en el primer punto se detalla la metodología empleada en el trabajo, para luego continuar, con el análisis de la política pública de transporte público de pasajeros en la ciudad de Villa Maria. Así, en los puntos siguientes se hará referencia a una descripción de la política pública en cuestión (destacando algunos elementos característicos de la misma) para luego adentrarnos hacia la identificación de diferentes actores involucrados en ella. Luego, se avanzará en el análisis de las capacidades estatales que la Municipalidad de la ciudad de Villa María posee para el cumplimiento del su rol en la prestación del servicio y, como parte de ello, la identificación de acciones institucionales que posibiliten el desarrollo de programas y proyectos direccionados por criterios de gobernanza.

4.1 Aspectos metodológicos

Considerando oportuno reiterar lo que se mencionaba al momento de la introducción, el presente trabajo es de tipo exploratorio-descriptivo, razón por la cual no se formuló una hipótesis de trabajo. Para alcanzar los objetivos específicos mencionados al inicio, tratándose de un estudio de caso, las técnicas empleadas para la recolección y análisis de datos, fueron las siguientes:

- **OE 1** – Recopilación y análisis de la normativa municipal en materia de transporte público (Carta Orgánica Municipal, Ordenanzas, Decretos, Convenios).
- **OE 2** – Análisis de la normativa municipal en materia de transporte público (Carta Orgánica Municipal, Ordenanzas, Decretos, Convenios, noticias periodísticas) y realización de entrevistas semiestructuradas a actores públicos y no públicos (informantes claves) involucrados en el ámbito de la política seleccionada.
- **OE 3** – En la investigación se analizaron las capacidades de la organización para cumplir las tareas y desarrollar las acciones que se proponen para el logro de determinados objetivos, en este caso, la prestación del servicio público transporte masivo de pasajeros. Se

realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes claves de la organización. Aquí se tomó como referencia la metodología SADCI y el conjunto de déficit de capacidad estatal que nombran los autores de la misma (Oszlak y Orellana, 2000). A saber: - Déficit relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”, - Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales, - Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones, - Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, - Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas y, - Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes. Se complementó el análisis con el componente de “capital de acción interorganizacional” definido por Bertranou (2013). Es importante destacar que la aplicación de la metodología SADCI para el análisis de las capacidades estatales sólo se realizó parcialmente teniendo en cuenta el marco analítico cualitativo establecido por los autores referentes de la misma vinculado a la identificación de déficit de Capacidad Institucional¹⁷⁰ y, se complementó con aportes realizados por Bertranou (2013) a fin de poder alcanzar reflexiones e interpretaciones más generales e integrales sobre la política pública local de transporte masivo de pasajeros en función de las variables analizadas y entendiendo que las etapas iniciales de la metodología se encuentran contempladas y sobreentendidas en la formulación de la política pública propiamente dicha¹⁷¹.

- **OE 4** – Análisis global de los procesos de formación y desarrollo de la política de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María:
 - Coordinación interna entre áreas municipales.
 - Modelos de concertación entre agentes locales.

Respecto al marco normativo, además de trabajar con base en el marco de la regulación del autotransporte de pasajeros a nivel nacional y provincial (Constitución Nacional y Constitución de la Provincia de Córdoba) tal como se analizó en el capítulo 1, se tomó como referencia la

¹⁷⁰ La estructura de la metodología SADCI presenta un orden del tipo: 1- Objetivo general que se pretende alcanzar 2- Objetivos específicos 3- Actividades para lograr los productos 4-Tareas desarrolladas par alcanzar un objetivo – 5-Identificación de los déficits institucionales 6-Estrategia para superar las brechas de capacidades. Los puntos 1, 2, 3 y 4 guardan una estrecha relación con la metodología del Marco Lógico.

¹⁷¹ El ámbito de aplicación de la metodología SADCI fue concebido para programas y proyectos, no obstante, puede ser aplicada para conocer las brechas de capacidades existentes en una gestión respecto a determinados temas (Oszlak y Orellana, 2000:2). Es desde este punto que se justifica la centralidad en la identificación de componentes (déficit) de capacidad en el gobierno local respecto a la política pública de transporte masivo de pasajeros omitiendo los primeros pasos de la misma.

Carta Orgánica Municipal y el digesto del Concejo Deliberante de la Ciudad de Villa María¹⁷², a partir del cual se accedió al marco normativo general referido al sistema de transporte masivo de pasajeros de la ciudad, principalmente las normativas referidas al período de tiempo analizado.

Cuadro 1: Resumen de normativas vinculadas al transporte urbano de pasajeros

Normativa	Año	Descripción
Constitución de la Nación Argentina	1994	Autonomía municipal y servicios públicos
Constitución de la Provincia de Córdoba	2001	Autonomía municipal y servicios públicos
Carta Orgánica Municipal	1996	Artículos referidos al transporte público
Decreto Nacional 660/96	1996	Reforma del Estado
Decreto Nacional 656/94	1994	Autotransporte público de pasajeros
Ley Nacional N° 19.550	1984	Ley General de Sociedades
Ley Nacional N° 20.705	1974	Ley de Sociedades del Estado
Ley Provincial 8669/98	1998	Regulación explotación del servicio público de transporte
Ord. N° 5143	2003	Registro de empresas de transporte automotor
Ord. N° 5343	2004	Transporte y discapacidad
Ord. N° 5451	2004	Creación E.M.T.U.P.S.E
Ord. N° 5452	2004	Estatuto E.M.T.U.P.S.E
Ord. N° 5528	2005	Regulación Transporte
Ord. N° 5529	2005	Tarifa
Ord. N° 5576	2005	Art. 1° bis a Ord. N° 5529
Ord. N° 5620	2005	Tarifa
Ord. N° 5711	2006	Reformas Arts. 5°, 6°, 8°, 9°, 13° de Estatuto
Ord. N° 5759	2006	Estatuto para el personal municipal
Ord. N° 5935	2008	Convenio entre actores
Ord. N° 5956	2008	Reformas Arts. 80° de Ord. N° 5528
Ord. N° 6000	2008	Transporte y boliches/confiterías bailables
Ord. N° 6110	2009	Convenio entre actores
Ord. N° 6183	2009	Tarifa
Ord. N° 6350	2011	Contrato de cesión de derechos de uso, goce y contralor
Ord. N° 6409	2011	Reformas Arts. 4° de Estatuto
Ord. N° 6450	2011	Convenio entre actores
Ord. N° 6470	2012	Adhesión Ley Provincial N° 10.031 y su decreto de creación N°

¹⁷² Véase <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar>

		2596/11
Ord. N° 6522	2012	Convenio entre actores
Ord. N° 6523	2012	Convenio entre actores
Ord. N° 6554	2012	Miembros Directorio E.M.T.U.P.S.E
Ord. N° 6563	2012	Reformas Arts. 16° Ord. N° 6470
Ord. N° 6608	2012	Reformas Arts. 5°, 14°, 16° de Ord. N° 6470
Ord. N° 6833	2014	Convenio entre actores
Ord. N° 7062	2016	Convenio entre actores

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las entrevistas a actores claves, las mismas fueron semiestructuradas por su carácter flexible y dinámico, contándose con una guía de preguntas preestablecida. Los actores entrevistados durante el año 2018 fueron los siguientes¹⁷³:

Cuadro 2: Actores entrevistados – Año 2018

Actor	Pertenencia Institucional	Justificación
José Fernández (E1F)	E.M.T.U.P.S.E	Presidente de E.M.T.U.P.S.E
Empleado 1 (E3E1)	E.M.T.U.P.S.E	Personal administrativo
Empleado 2 (E4E2)	E.M.T.U.P.S.E	Personal administrativo
Empleado 3 (E5E3)	E.M.T.U.P.S.E	Personal administrativo
Juan Carlos Odriozolla (E2O)	TRANSBUS	Presidente empresa concesionaria del servicio y ex-presidente EMTUPSE durante 2004-2005.

Fuente: Elaboración propia

Los datos obtenidos de acuerdo a las técnicas seleccionadas fueron analizados en el marco de las categorías comprendidas en la política pública de transporte masivo de pasajeros de la ciudad de Villa María y abordados con matrices elaboradas ad-hoc permitiéndose extraer y examinar las nociones conceptuales claves contenidas en cada normativa y relato de los actores entrevistados¹⁷⁴.

¹⁷³ Las entrevistas fueron grabadas en parte, debido a que los empleados de EMTUPSE prefirieron no dejar registro oral por cuestiones de anonimato y preservar identidad. No obstante, y debido a que no se dispone de un consentimiento de difusión de las grabaciones, no es posible adjuntar las mismas de manera entera en el anexo. Podrán solicitar acceso al siguiente link:

https://drive.google.com/drive/folders/1r7ns61YIakP7c7d_DhIFsuJsfEd0pEG6?usp=sharing

¹⁷⁴ Véase en anexos

Cuadro 3: Matriz de análisis de entrevistas y marco normativo¹⁷⁵

Categorías	Dimensiones		Referencias Entrevistas/Ordenanzas	Categorías emergentes	Observaciones	
Política Pública de Transporte Masivo de Pasajeros - Período 2004/2016	Elementos característicos					
Actores intervenientes	Público					
	Privado					
	Actores sociales					
Capacidades Estatales (EMTUPSE)	Leyes, reglas, normas, pautas culturales...					
	Relaciones Interinstitucionales / Articulaciones (Gobernanza)	Acción Interorganizacional Gubernamental				
		Acción Interorganizacional Interjurisdiccional				
		Acción Interorganizacional Público-Privada				
	Estructura interna y distribución de funciones					
	Capacidad financiera y física					
	Política de personal y sistemas de recompensa					
	Capacidad individual					
	Reflexividad Pública	Participación- Involucramiento de los actores del plan, las estrategias y la toma de decisiones	Conformación de equipos de trabajo. Reuniones de trabajo. Regularidad de reuniones. Mapeo de actores participantes. Patrón de compromisos con el entorno. Asunción de responsabilidades crecientes.			
		Sinergia entre actores	Acuerdos			
		Cumplimiento de procedimientos	Diseño de Procedimientos (guías u otro formato). Estatutos.			

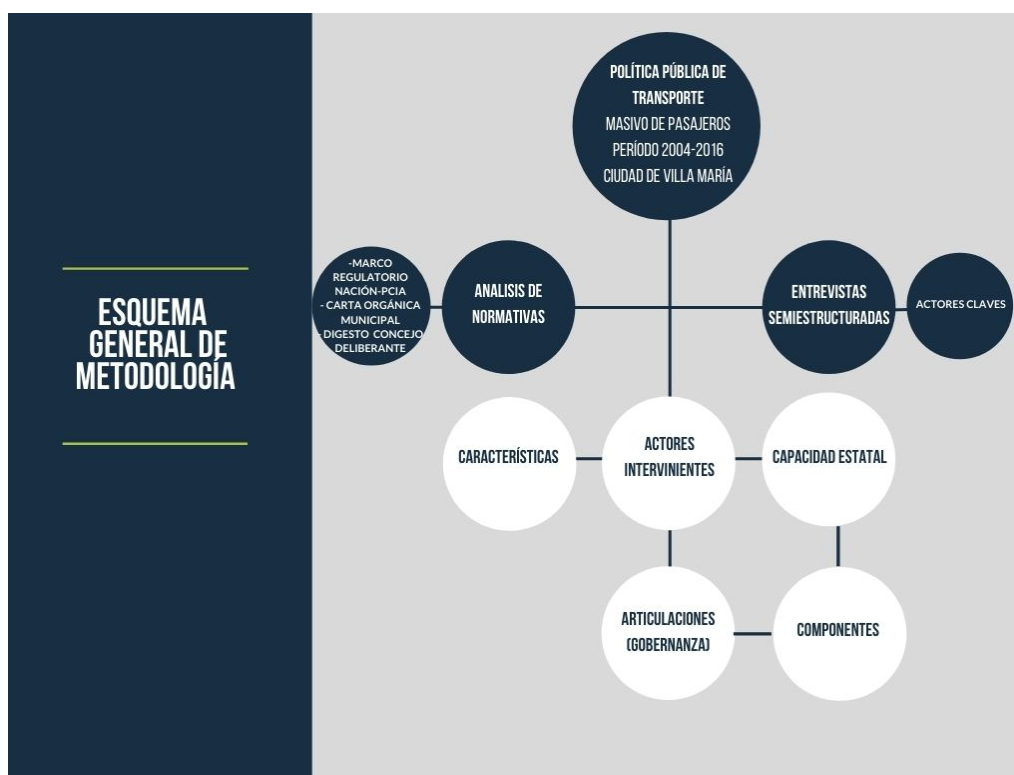
¹⁷⁵ Véase completa en anexos.

		Compatibilidad político – ideológica	Definiciones político-ideológicas: Ideales, ideas y convicciones. Entrevistas.			
--	--	--------------------------------------	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

En los puntos que siguen a continuación se presenta el análisis del caso en función de los datos recabados.

Figura 5: Esquema general de metodología



Fuente: Elaboración propia

4.2 Actores, redes, capacidades estatales y transporte público en gobiernos locales. Análisis del caso de EMTUPSE, Villa María

Tal como se analizaba conceptualmente en capítulos anteriores, durante el proceso de reforma pro-mercado, en términos de transformaciones de los servicios públicos, la transferencia de competencias y de autoridad del Estado nacional hacia los otros niveles de gobierno, por medio

de la descentralización, tuvo como resultado un incremento del rol de los municipios en el desarrollo local y en la gestión social de la crisis. Esto produjo la incorporación de sistemas novedosos de articulación intra e intermunicipal, la reformulación de su gestión en interacción con organizaciones de la sociedad civil, así como la lucha contra la crisis económica y el desempleo mediante medidas de emergencia.

Todo ello ha impactado fuertemente en el funcionamiento de las ciudades y el comportamiento de los transportes. Los procesos de expansión urbana, de nuevas formas de inserción de la economía y su expresión en las ciudades han estado acompañados por un sistema de transporte que ha asumido un rol funcional a este desarrollo.

Los sistemas de transporte público de pasajeros no solo tienen implicancias concretas sobre la productividad y el desarrollo de las ciudades, sino que son un recurso para que la población tenga acceso a otros servicios básicos. Las necesidades que se generan al vivir en ciudades, sumado al modelo difuso de urbanización, requiere que el Estado desarrolle una red vial cuya existencia retroalimenta la utilización masiva del automóvil individual como medio principal de transporte.

En el caso particular de la ciudad de Villa María, la dispersión urbana se acrecentó a partir de la década de 1990, ocasionando el incremento de las distancias que la población transita y una mayor dependencia del vehículo privado para hacerlo. Las consecuencias de esta transformación¹⁷⁶ son previsibles: los vehículos que circulan en un mismo espacio y unidad de tiempo superan la capacidad de la red vial existente para soportarlo, ocasionando cada vez mayor congestión.

Según el último Censo Provincial de Población, en el año 2008, Villa María tenía 77.198 habitantes y, según datos de la EPH¹⁷⁷, los resultados del año 2010 arrojaron un número superior: 79.946, específicamente. Cabe aclarar que la ciudad forma, junto con la ciudad Villa Nueva, parte de un conglomerado urbano y, según estimaciones de los resultados de la EPH 2010, se calcula que el conglomerado contaría con un total de 99.308 habitantes, mientras que, en el 2001, tenía 88.643 habitantes¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Siguiendo a Sánchez (2018), en el período 2002-2016 se dieron en el conglomerado urbano interesantes dinámicas económicas productivas que produjeron ganancias que fueron direccionadas a una demanda concreta en términos inmobiliarios (barrios cerrados y abiertos, edificios y viviendas colectivas en tejidos urbanos no diseñados para ello, comercios en grandes superficies y otros).

¹⁷⁷ EPH: Encuesta Permanente de hogares. <https://estadistica.cba.gov.ar/conoce-cordoba/>

¹⁷⁸ Sumado a ello, el conglomerado se encuentra en una posición estratégica en tanto punto referencial de la región, por lo que posee una importante área de influencia y un entorno agropecuario muy productivo.

De acuerdo a Mónica Sánchez et al. (2010)

El escenario del desarrollo urbano-territorial del conglomerado Villa María-Villa Nueva muestra ya una serie de amenazas, a saber:

- Deficiente capacidad de control y gestión por parte del Estado en la regulación de las tierras en la periferia.
- Amplio poder del capital privado inmobiliario en proyectos urbanísticos de envergadura¹⁷⁹.
- Inadecuados procesos informales de ocupación generando enclaves de pobreza.
- Débil integración física y social de los planes de vivienda localizados en la periferia.
- Creciente generación de espacios intersticiales o bolsones baldíos en la periferia regidos por la especulación inmobiliaria.

La expansión urbana descontrolada plantea desafíos a los sistemas de transporte, particularmente en lo que concierne a su viabilidad económica y sus efectos regresivos (en términos de tiempo, costo y acceso), al limitar la “movilidad” de ciertos grupos, aumentar el aislamiento social de los mismos y reducir sus oportunidades de interacción social a escala urbana. Esta situación requiere de medidas que solucionen, o al menos mitiguen, los problemas sociales que se generan, especialmente la fragmentación territorial urbana. Por consiguiente, los sistemas de transporte público de pasajeros se convierten en un dispositivo central para el funcionamiento de las ciudades, en tanto, como se ha dicho anteriormente, son un medio para que la sociedad tenga acceso a servicios básicos como salud, educación, recreación, entre otros, promoviendo la integración social.

La transformación urbana y demográfica de la ciudad requiere que el gobierno local deba dar respuestas mediante la formulación de políticas públicas en materia de transporte masivo de pasajeros¹⁸⁰. El transporte de pasajeros, como todo servicio público, “constituye un sistema de relaciones sociales entre actores con roles distintos y articulados, regulados por un sistema normativo” (Pérez, 2000: 12).

¹⁷⁹ Tal poder fue limitado a partir de la aprobación de varias Ordenanzas aprobadas por el Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Villa María con el objetivo de regular y normar el fraccionamiento de tierras dentro del ejido urbano. Actualmente, se encuentra vigente la Ordenanza N°7215 que regula todas las operaciones de agrimensura de tierras dentro del Radio Jurisdiccional de la ciudad conforme a Leyes y/o normativas provinciales y ordenanzas municipales vigentes.

¹⁸⁰ Tal como se reflexionaba en el capítulo 2, los gobiernos locales se vuelven en actores centrales para el logro del desarrollo local sustentable y, son interpelados a responder a una agenda sustantivamente ampliada en virtud de los nuevos contextos y demandas sociales.

En este sentido, interesa repensar la política de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María como un espacio en el cual situar acciones integrales, reconociendo la existencia de aportes de diferentes actores públicos y privados. Por tal motivo, se analizó, por un lado, la existencia de diferentes actores intervinientes en la toma de decisiones respecto al transporte masivo de pasajeros; y por el otro, se centró el estudio en el rol del actor público -la Municipalidad de la ciudad de Villa María- en tanto se pretende indagar acerca de las capacidades estatales que posee la organización para garantizar que estos servicios operen en las condiciones que se establecen en la Carta Orgánica de la ciudad (arts. 29; 30; 176, etc.). Lo anterior, para dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Cuáles son las características y qué transformaciones ha experimentado la política pública de transporte masivo de pasajeros en el período 2004-2016 en la ciudad de Villa María?

4.2.1 Política de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María

En este apartado, se procede a describir la política pública de transporte público masivo de pasajeros y sus transformaciones en el período 2004-2016 en la ciudad de Villa María con la finalidad de construir un marco analítico y referencial del caso objeto. En ese sentido, se incluyen no solo aspectos normativos, sino también cuestiones vinculadas al origen, desarrollo y reformas producidas en el periodo temporal mencionado.

En virtud de lo anterior y, como punto de partida, hay que retomar algunas consideraciones expresadas en capítulos anteriores. En primera instancia, tal como se analizó en el capítulo 1, el sistema de transporte de pasajeros ha sido un sector donde se han producido algunas transformaciones producto de los procesos de reformas estatales encarados en los '90 que han planteado, por un lado la retirada del Estado de un servicio público que, por su propia definición, le compete, y por el otro, la configuración de una nueva asignación de competencias entre nación, provincia y municipios.

En pocas palabras, a partir de la Reforma del Estado, en el caso de Argentina, la regulación del sistema de transporte se compone de tres estructuras jurisdiccionales correspondientes a los distintos niveles de gobierno: nación, provincia y municipio.

A nivel nacional, el Decreto N° 656/94 establece las nuevas reglas de juego para la asignación de permisos de explotación para los servicios de autotransporte de pasajeros de jurisdicción nacional, definiendo en su Art. 1° el ámbito de aplicación quedando incluidas todas aquellas

prestaciones de servicios de transporte por automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano que se desarrollen en el ámbito de la Jurisdicción Nacional.

En el ámbito de la provincia de Córdoba, es la Ley N° 8669 aprobada en 1998 la que regula la explotación del servicio público de transporte estableciendo en su Art. 3° que las Municipalidades o Comunas podrán reglamentar el transporte público cuyos recorridos se encuentren dentro de su respectiva jurisdicción, quedando exceptuados aquellos transportes regidos por la ley provincial, salvo el derecho que disponen los gobiernos locales para fijar recorridos y reglamentar el tránsito dentro de la zona urbana.

Por consiguiente, el transporte de pasajeros en Argentina y, particularmente en la provincia de Córdoba, los municipios o comunas se constituyen en jurisdicción originaria para la regulación del mismo. Cabe considerar que, a partir de la reforma constitucional federal de 1994, donde su artículo 123 recepta el principio de la “autonomía municipal”, se inicia un camino por la reivindicación política e institucional de los gobiernos municipales en el marco de la organización federal de la Nación Argentina.

En consecuencia, la Constitución de la Provincia de Córdoba otorga autonomía institucional¹⁸¹ a los centros urbanos que obtengan la categoría de ciudades y establece, a través de su Art. 186°, algunas competencias municipales entre las que se encuentra el transporte urbano¹⁸².

Tal es el caso de la ciudad de Villa María que, en el año 1996, sanciona su primera Carta Orgánica Municipal (en adelante COM), en la cual se encuentran algunas definiciones y pautas orientadoras para las políticas municipales.

En lo referente al transporte público, la COM establece:

- Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia material del estado municipal, todas las que le atribuya la Constitución de la Provincia: realizar obras públicas y prestar servicios públicos por sí o por intermedio de particulares. Atender las siguientes materias: salubridad, salud y centros asistenciales; (...) apertura y construcción de calles, plazas y paseos; diseño y estética; vialidad, tránsito y transporte urbano; uso de calles y subsuelos (...) (artículo 9, incisos f y g).
- El municipio debe planificar el desarrollo urbano de la ciudad teniendo presente los principios y las características propias de la región, a tal fin formulará un plan de desarrollo

¹⁸¹ Art. 180° de la Constitución de la Provincia de Córdoba

¹⁸² Son las Constituciones Provinciales las que establecen cuáles son las competencias materiales de los municipios.

urbano indicativo a través de los organismos de competencia municipal, procurando organizar el sistema vial y de transporte que regule y controle el tránsito público y garantizar que toda obra, construcción o transporte público pueda ser utilizada por los discapacitados.- (artículo 29, incisos e y h).

- La obligación por parte del municipio de garantizar la prestación de los servicios públicos necesarios y asegurar las condiciones de regularidad, continuidad, generalidad, accesibilidad y mantenimiento para los usuarios. Establece la posibilidad de brindarlos directamente por el Municipio o por terceros. Es decir, el Municipio podrá, en el cumplimiento de sus funciones crear organismos descentralizados autárquicos a los efectos de la administración de bienes municipales, el ejercicio de funciones administrativas y la prestación de servicios con control de los usuarios. (artículo 86).
- El deber de protección de los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en relación a su salud, su seguridad y sus intereses económicos, además de la promoción de una información adecuada y veraz, la educación para el consumo, la participación de asociaciones de consumidores y usuarios, la libertad de elección y condiciones de trato equitativo y digno (artículo 30).
- La creación de entes de control de la prestación de los servicios públicos de competencia municipal (artículos 176).

Ahora bien, en el año 2004 se da, quizás, la transformación más significativa del período analizado¹⁸³, ello es la creación -mediante Ordenanza N°5451/2004- de la “Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado” (E.M.T.U.P.S.E.), regida por las Leyes Nacionales de Sociedades Comerciales N°19.550 y la Ley Nacional de Sociedad del Estado N°20.705 como sociedad de carácter unipersonal, teniendo como único socio la Municipalidad de Villa María, y con el objetivo central de planificación, gestión y operación del transporte de pasajeros y afines dentro de su competencia. Para dar cumplimiento a lo anterior, EMTUPSE podrá, entre otras cosas, “celebrar contratos con empresas privadas de cualquier índole” (Ordenanza N°5452-2004, artículo 4).

¹⁸³ En correlación a las transformaciones del sistema de transporte a nivel nacional, tal como sostiene Muller (2016): “Esto se vio acompañado, en varias ciudades del interior, por la conformación de operadores estatales (Córdoba, Rosario, Salta)”. Véase capítulo 1.

En tal marco normativo, quedan expresas todas las funciones y facultades de la empresa municipal, las cuales son:

1. Realizar la planificación, gestión y operación del sistema, teniendo como objetivo brindar un eficiente servicio público, bajo pautas de continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad, habitualidad e uniformidad, en igualdad de condiciones para todos los usuarios, sujeto a una tarifa expresamente regulada y persiguiendo la plena satisfacción de los usuarios;
2. Fijar, previo autorización del Concejo Deliberante, tarifas accesibles para los usuarios de menores recursos, con un servicio de calidad que permita captar a los usuarios de mayores recursos;
3. Administrar los recursos provenientes de recaudaciones, subsidios y cualquier otro que pudiera provenir de la explotación del servicio;
4. Implementar el sistema de pases y abonos, destinados a los distintos tipos de usuarios del transporte que establezca la legislación municipal, pudiendo la EMTUPSE impulsar regímenes especiales para circunstancias especiales;
5. Ofrecer, como único propietario del sistema de transporte, un servicio de igual calidad en toda la ciudad, equilibrando económicamente a los distintos corredores;
6. Previa licitación o concurso, contratar empresas privadas y/o cooperativas a los fines que las mismas pongan en acto el objeto social. En todos los casos, y cualquiera sea la modalidad de contratación de los servicios, se privilegiará a aquella que garantice la continuidad laboral de los trabajadores que actualmente se encuentran desempeñándose en el sistema, respetando sus actuales condiciones de trabajo y su encuadramiento en el convenio colectivo No 241/75. Asimismo, y al momento de elaborar las bases que regirán los concursos o licitaciones, se deberá prever una disposición, la que deberá incorporarse en el contrato que entre las partes con posterioridad se suscriba, en la cual se establezca que al momento de proceder al pago de la recaudación correspondiente por parte de la empresa municipal a la co – contratante, no deberán existir atrasos y/o incumplimientos en el pago de las obligaciones laborales y seguridad social vencidas en el periodo inmediato anterior al que se debe liquidar. Caso contrario, se procederá a retener la suma de dinero hasta cubrir el monto correspondiente, procediendo a su depósito en una cuenta especial para garantizar el cobro de los trabajadores.
7. Adoptar un sistema de gerenciamiento eficiente por objetivos, sujeto a auditorías permanentes respecto de la calidad del servicio;
8. Implementar un programa de capacitación permanente para el personal y choferes afectados al servicio público, impulsando estrictos exámenes de conocimientos de las normas de tránsito, y efectuando permanentes auditorías en cuanto a su perfil como conductor de riesgo.

9. Exigir a los contratistas de la empresa un seguro de caución que garantice la prestación del servicio (Ordenanza N°5451-2004, artículo 2).

Con el objetivo de garantizar la continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad, en igualdad de condiciones para todos los usuarios, en el año 2005 se aprueba la Ordenanza N° 5528 donde se establece el marco regulatorio del servicio de transporte urbano de pasajeros definido como “todos aquellos servicios de esa naturaleza que se realicen dentro del ejido municipal¹⁸⁴ de la Municipalidad de la ciudad de Villa María” (Ord. N° 5528).

En el Art. 6° se establece al Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) como la Autoridad de Aplicación de la ordenanza sin perjuicio correspondiente al Ente de Control de Servicios Municipales y a las demás autoridades del transporte urbano.

En relación a lo último, es importante destacar que en dicho marco regulatorio, específicamente en sus Arts. 7° y 8° se identifican autoridades principales y auxiliares del transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano, cada una con atribuciones particulares¹⁸⁵. Las autoridades principales son el Concejo Deliberante y el DEM de la ciudad de Villa María, a través del área de gobierno u otra con competencia en la materia. Las autoridades auxiliares, por su parte, son las siguientes:

1. El área de gobierno o la que en el futuro la suceda con competencia en la materia, que, por ministerio de la ley o disposición del D.E.M., participen en la regulación o contralor del servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano.-
2. La Comisión Municipal del Transporte.-
3. Las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado, (Policía Provincial, Federal, Gendarmería, etc.), en el marco del cumplimiento de las facultades otorgadas por la legislación nacional y provincial vigente.-
4. El Ente de Control de los Servicios Municipales (titulo IV C.O.M). (Ord. N° 5528/05)

Sumado a ello, en dicha ordenanza se definen las condiciones de los vehículos, es decir, del material rodante en relación a habilitación técnica, características, equipamiento, seguridad,

¹⁸⁴ El ejido municipal es el ámbito territorial dentro del cual la Municipalidad de Villa María presta el servicio de transporte colectivo de carácter urbano. No obstante, el Art. 3° establece la posibilidad de ampliar el ámbito territorial a partir de convenios y/o acuerdos con otros municipios, por ejemplo.

¹⁸⁵ Sobre ello se ampliará en el punto siguiente, en tanto normativamente quedan establecidos algunos actores participes en materia de transporte urbano de pasajeros, dando cuenta, en términos legales la apertura y articulación de diferentes actores en el proceso de la política pública.

etc.¹⁸⁶ Asimismo, se describen las disposiciones generales respecto a los prestadores del servicio donde se otorga la concesión del servicio a la EMTUPSE. "...el formato que se dio es la creación de la EMTUPSE como sociedad del Estado, es un órgano que administra el sistema de transporte, tiene la concesión a través de la Ordenanza 5528". (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Al mismo tiempo, se disponen cuestiones vinculadas a las modalidades del servicio¹⁸⁷, recorridos¹⁸⁸, horarios y frecuencias, derechos y obligaciones de la empresa permissionaria, del personal de la misma, sanciones¹⁸⁹ y demás. También se encuentran establecidas algunas pautas normativas en relación a los usuarios del servicio considerando el derecho a viajar (Art. 72°), tarifas, boletos y pases.

De tal manera, la Ordenanza N°5528/05 se convierte en el marco normativo regulatorio del transporte de pasajeros de la ciudad de Villa María y, a partir de su aprobación durante el mes de junio de 2005 comienza a funcionar la EMTUPSE estableciendo un antes y después en la política de transporte urbano de pasajeros en la localidad. "(...) a mediados de 2005, si no me equivoco, el 11 de julio de 2005, ya empieza a funcionar no cierto completamente la EMTUPSE" (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Es notable que, a partir de su puesta en marcha, la EMTUPSE marcó un punto de inflexión en la política pública de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María, ya que su creación permitió gestionar el sistema teniendo a cargo la administración, el diseño y el control del mismo, logrando una mejora considerable en la prestación del servicio. Hasta ese momento, el servicio era brindado por tres empresas privadas y sin un instrumento legal que regulara la prestación del mismo. En una entrevista con el Presidente de Transbus S.R.L, empresa a cargo de la prestación del servicio de transporte de pasajeros, el mismo dijo:

¹⁸⁶ Véase Título Tercero, Ordenanza N° 5528/05.

¹⁸⁷ Los servicios públicos se podrán prestar bajo diferentes modalidades: 1- Servicios Comunes de Línea, 2- Servicios Expresos, 3- Servicios Expresos Diferenciales, 4- Servicio de Oferta Libre, entre los que se encuentran: Servicios Urbanos Especiales (Charters), Servicios Contratados, Servicios de Espectáculos Deportivos y Eventos Especiales, Servicios Escolares Interjurisdiccionales.

¹⁸⁸ El Art. 40° expresa claramente que la organización del servicio "se organizará en base a itinerarios que serán propuestos por la empresa concesionaria y aprobados por la Autoridad de Aplicación en atención a razones de interés público o social, a las necesidades de la ciudad y dentro de un criterio urbanístico racional" (Ord. N° 5525/05).

¹⁸⁹ Véase Título Cuarto, Ord. N° 5528/05.

Villa María en ese momento no tenía una política de transporte, para nada, no había política de transporte. Don Montuori iba y compraba sus boletos en Buenos Aires, nadie sabía lo que era pagar un canon, nadie sabía lo que era una licitación; en esos momentos Ferrari y Moreno, que eran los otros operadores, yo tenía relación con ellos, los conocía, entonces lo único que hacía la Municipalidad de Villa María era fijar un precio al boleto, pero no tenían idea cuánto boleto cortaban, no sabían ni por dónde iban las líneas de los barrios; si alguien reclamaba por el servicio público, lo único que hacían era decir bueno, a cuánto está el boleto en tal lado? Bueno, dejémoselo a tanto... no había estudio de costo, en ese momento no había nada (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

En el decir del Director de la Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado:

Modificamos, en aquel momento, todos los recorridos, tengan en cuenta que hacía más de 30 años que el sistema de transporte de la ciudad no se licitaba (...). Y hoy por hoy afirmamos que no nos equivocamos. Porque cuando hace un par de años hicimos un estudio de origen - destino, el 70% de la ciudad se mueve hacia el centro. Entonces, creemos que no nos hemos equivocado en ese formato. De la otra manera, incluso en algún momento por los reclamos de algunas personas que estaban acostumbradas al anterior sistema, hicimos, por pedido del Intendente de aquel momento, Eduardo Accastello, que volviéramos a algunas líneas que nos estaban pidiendo y fracasamos. Hicimos el recorrido, lo planteamos y la gente no lo usó. Terminamos sacándolo. (...), desde ese punto de vista, creo que hemos mejorado el modelo que tenemos (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Respecto a la reorganización del servicio, se establecieron tres objetivos centrales. En primer lugar, se realizó un rediseño en el trazado de recorridos reemplazando los anteriores recorridos denominados de arrastre por recorridos denominados radiales, a fin de lograr la regulación del tránsito en el microcentro de la ciudad.

En ese momento se hablaba, según los registros de SNRT y el Ministerio de Transporte de la Nación, se hablaba de 500 y 700 mil pasajeros anuales que manejaban ellos. Montuori tenía lo que era la universidad; Moreno tenía lo que es Los Olmos y el Beletti, Las Acacias y el Mariano Moreno; Ferrari tenía lo que era las Playas y el Barrio Belgrano; o sea, estaba dividido así, lo único que les importaba era traer gente de Las Playas, pasaba y de la cárcel. El otro, hacía Los Olmos, el Beletti, el Hospital; pasaba para hacer las Acacias y el Mariano Moreno. EL otro hacía la Universidad, nada más... El

resto de la ciudad no existía. Ellos tenían líneas largas... (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

Si bien se analizará en el punto siguiente, dicha reestructuración del servicio se realizó con el aporte de varios actores de distintos ámbitos: privados, públicos y sociales (centros vecinales)¹⁹⁰.

(...) lo primero que nosotros hicimos es llamar a todos los centros vecinales, entonces todo se diagrama hablando con los centros vecinales. ¿En qué sentido? Entramos a hacer una pequeña encuesta, que no fue muy grande... (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

En segundo lugar, se procedió a la construcción de un Centro de Transferencia, a fin de que todas las líneas de distintas partes de la ciudad se encuentren de manera sincronizada, permitiendo al pasajero combinar los distintos recorridos de la ciudad. Otro cambio significativo en el sistema de transporte, que posibilitó trasladar el punto de confluencia de las líneas urbanas desde la plaza céntrica “Gral. San Martín” hacia el centro de transferencia, ubicado al margen del ferrocarril y a las afueras del corazón del casco céntrico, pero respondiendo a la demanda ciudadana. El presidente de Transbus S.R.L. aporta:

(...) Nosotros hablábamos el famoso Origen-Destino que todos necesitamos para funcionar, o sea, a dónde va la gente? Nosotros vemos que el 70-75% de la gente viene al centro en Villa María. La encuesta Origen-Destino a nosotros nos marcaba el Centro de Villa María. Entonces nosotros qué hacemos, hacemos lo que es un Trébol; agarramos las vías y empezamos a hacer líneas así, que todas confluyeran al centro (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

Por último, se implementaron métodos de administración y control aplicando un sistema integral de monitoreo y gestión de flota, permitiendo la emisión del boleto de viaje y enviando a través de la comunicación por servicio general de paquetes vía radio, en inglés: General Packet Radio Service (GPRS), la información de su posicionamiento satelital (GPS) y datos del pasaje.

La prestación del servicio fue otorgada a la empresa Transbus S.R.L. a través de un concurso público, y es responsable de las unidades transportadoras, su mantenimiento, como también del

¹⁹⁰ Véase punto 4.2.2 Sobre actores y redes en la política de transporte masivo de pasajeros de Villa María

personal; es decir, los choferes. En la actualidad, cuenta con 30 vehículos para brindar el servicio en 18 líneas urbanas.

Esa ordenanza (Ord. N° 5528/05)... le da la concesión a la EMTUPSE del servicio de transporte de la ciudad y, a la vez, nosotros llamamos a un concurso en su momento que tuvo una sola presentación, que fue TRANSBUS SRL (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Ahora bien, respecto a la tarifa del servicio¹⁹¹, regulada por el Art. 76° de la Ord. N° 5528/05¹⁹², es de destacar que la ciudad de Villa María fue precursora en implementar tarifas sociales con gratuidad y descuentos para usuarios de menores recursos, e implementación de boletos educativos. En tal sentido, el director de la Empresa Municipal de Transporte, aclara que “en el año 2008, se firma el primer convenio para subsidiar el boleto educativo, pasando de costar \$1,20 a tener un valor de \$0,95 a los fines de incentivar la asistencia escolar, principalmente de los adolescentes (Ord. N° 5935/2008)” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Respecto a la recaudación del servicio, la misma es realizada por la EMTUPSE, quien percibe un canon del 10 % por pasajero transportado por convenio y el 10% del subsidio municipal por acuerdo entre las partes. "Nosotros hacemos la recaudación. Nos quedamos con un canon...que en este caso es del 10%...diseñamos las líneas, el recorrido y los horarios"(Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018). Además, se perciben subsidios nacionales¹⁹³, municipales y provinciales tales como el Boleto Educativo Gratuito (BEG), Boleto Obrero Social (BOS) y Boleto Adulto Mayor (BAM), aunque estos programas no son considerados subsidios propiamente dicho en tanto el gobierno de la provincia abona el total del valor del boleto por pasajero transportado.

En consecuencia, la actual política pública de transporte masivo de pasajeros de la ciudad de Villa María muestra grandes cambios en relación a la anterior prestación del servicio que se

¹⁹¹ Véase Capítulo Sexto, Ordenanza N° 5528/05.

¹⁹² La Ordenanza establece que las tarifas deben ser aprobadas por el Consejo Deliberante de la ciudad y “se fijarán de acuerdo con las condiciones y circunstancias de la presentación del servicio y deberán responder a la realidad económica del transporte, en base a una ecuación racional para el cálculo de las mismas, que garantice el equilibrio económico de la empresa permissionaria de modo que permita una ganancia justa en relación con el importe de la contraprestación a cargo de los usuarios, así como realizar nuevas inversiones en equipo e instalaciones adecuadas para el servicio” (Art. 78°).

¹⁹³ Tal como se reflexionaba en el capítulo 1, entre los años 2001-2002 se da el cambio más significativo en el sistema automotor urbano con la implementación de un sistema de subsidios nacionales como respuesta paliativa a la crisis económica y social de ese momento.

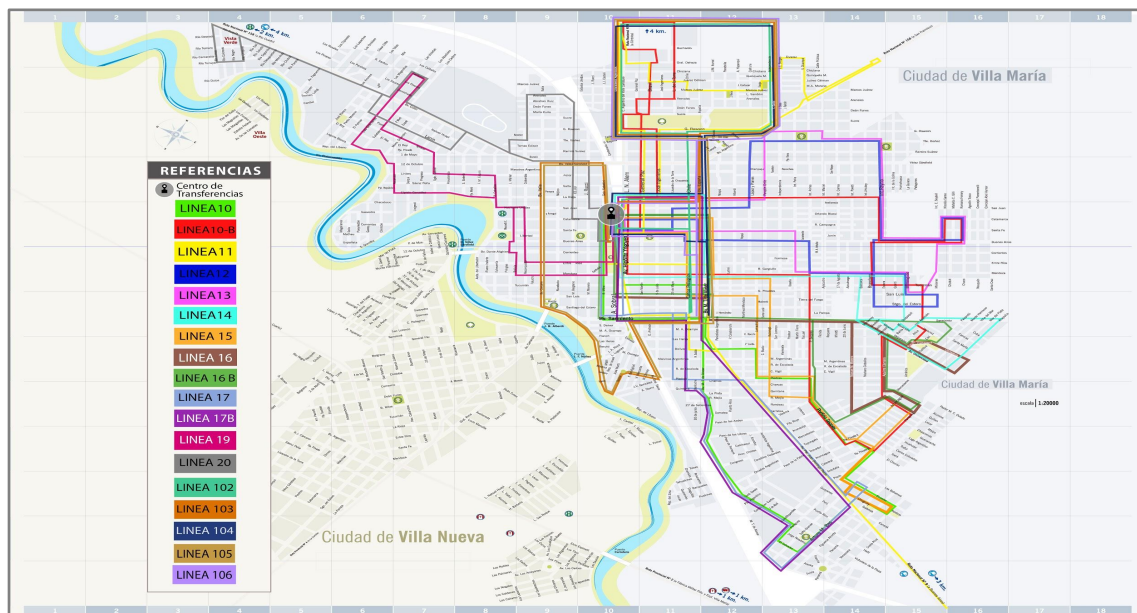
encontraba en manos de operarios privados y sin un marco regulatorio que normara la prestación del servicio.

Y hoy vos tenes las Línea 15 que te viene por adentro del San Justo, y te viene bajando por la Mendoza y te entra por la Catamarca, nada que ver con el centro, pero se abrió toda. Pero a la Línea 15 nosotros la hicimos ir al Norte de Las Playas, o sea de la Av. Perón para el Norte va la Línea 15, y esa línea va por todo Los Olmos también. Entonces, todo eso te lo va dando cómo va creciendo la ciudad y lo que vos le tenes que ir dando a la ciudad (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

La creación de la EMTUPSE generó una situación importante por un lado, pero por el otro, mucho ruido porque cambiamos el concepto y el criterio del transporte de línea)" (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Teniendo como punto de referencia lo anterior, en el punto siguiente se reflexionará respecto a los actores intervinientes en la política pública y el rol que el actor público local –la Municipalidad de la ciudad de Villa María- cumple en las diferentes fases de la prestación del servicio público transporte masivo de pasajeros.

Figura 6: Recorridos de líneas de Transbus S.R.L.



Fuente: Elaboración propia

4.2.2 Sobre actores y redes en la política de transporte masivo de pasajeros de Villa María

Con el objetivo de identificar los actores intervinientes en la política pública para el transporte masivo de pasajeros, y analizar el rol que el gobierno de la ciudad de Villa María cumple en las diferentes fases de la prestación de ese servicio, necesariamente se debe partir considerando que, como consecuencia de la globalización y la reforma del Estado, se configura un nuevo escenario local¹⁹⁴.

Es decir, desde mediados de la década de 1980 presenciamos, en Argentina, un cambio en las funciones y áreas de actuación de los gobiernos locales, producto de la insuficiencia de respuestas a las crecientes demandas sociales desde los niveles centrales e intermedio de gobierno. Así, éstos deben llevar a cabo políticas públicas que antes eran extrañas al Municipio y, en consecuencia, se genera una ampliación sustantiva de las competencias locales, superando el tradicional municipio ABL¹⁹⁵, complejizando la agenda local a partir de la suma de servicios sociales, donde el transporte público de pasajeros no es la excepción.

La ciudad de Villa María no estuvo exenta de ello, sobretodo teniendo en cuenta las transformaciones urbanas y territoriales que se dieron a nivel local¹⁹⁶. En consecuencia, este nuevo contexto local desencadenó nuevas demandas a las que el gobierno de la ciudad necesariamente tuvo que dar respuesta y, por consiguiente, ampliar su agenda. Esa ampliación de agenda local, se encuentra normativamente expresado, no solo, a partir de las nuevas competencias municipales asignadas por la Constitución Provincial en su Art. 186°, donde se incluye el transporte urbano entre otras cuestiones; sino también, en la Carta Orgánica Municipal, específicamente en su Art. 9°¹⁹⁷ donde se establece claramente el rol del Gobierno Local en diferentes áreas como se ha visto anteriormente.

Ahora bien, tal como se analizaba en capítulos anteriores, este contexto además de plantear a los gobiernos locales nuevas actividades que gestionar, supuso la necesidad de introducir cambios en las organizaciones municipales. Respecto al caso de estudio, la creación de la EMTUPSE (en el año 2004), bajo el modelo de empresa estatal, implicó necesariamente un cambio radical en la estructura de la organización tradicional del municipio local, con estatuto de

¹⁹⁴ Véase capítulo 2.

¹⁹⁵ Es decir, en un contexto de ciudades globales se replantean las políticas públicas locales poniendo en evidencia el agotamiento del modelo de gestión tradicional de los municipios basado en el conocido ABL (alumbrado, barrido y limpieza).

¹⁹⁶ Véase Capítulo 1, punto 1.3

¹⁹⁷ Es interesante recuperar que las competencias municipales son aquellas tareas asignadas al gobierno local por el marco legal vigente, esto es: las constituciones provinciales y cartas orgánicas municipales.

funcionamiento propio, bajo modalidad directorio “adoptando un sistema de gerenciamiento eficiente por objetivos” (Art.2º, Ord. N° 5451/04) y con funciones específicas de planificación, gestión y operación del sistema de transporte urbano de la ciudad¹⁹⁸.

Paralelamente a ello, se pone en evidencia la necesidad de introducir cambios en las modalidades de vinculación con otros actores (públicos-privados) a fin de contar con nuevas estrategias de intervención en el desarrollo local-regional y responder a las nuevas demandas del contexto. Tal como se analizaba en capítulos anteriores, las nuevas cuestiones requieren de intervenciones intergubernamentales e intersectoriales, apareciendo así formas de coordinación y articulación de gran importancia para afrontar ciertas problemáticas de un modo integral, a través de la participación de múltiples niveles de gobierno y de diversos actores de gestión estatal y la sociedad civil.

Ello conlleva entender a las políticas públicas como un conjunto de decisiones y acciones interrelacionadas, producto de las interacciones entre diferentes actores -públicos y privados- implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (Subirats, et al., 2008: 51), ratificando la multiplicación de actuaciones públicas y privadas para abordar de un modo más integral los problemas socio-espaciales, promoviendo redes plurales de acción.

De tal manera, y teniendo en cuenta ello, se ha podido identificar la participación de distintos actores en diferentes etapas de la política pública de transporte de pasajeros de la ciudad de Villa María haciendo énfasis en el rol del gobierno local.

Es decir, de acuerdo al proceso de esta política pública, resulta crucial el rol que cumplió la Municipalidad de Villa María como promotora en la construcción de una política de transporte local, entendiendo la importancia de la interacción de distintos actores involucrados en la definición de dicha política y en la viabilización de acciones integrales, formuladas e implementadas con aportes de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales.

En ese momento Accastello era Ministro de Gobierno, Nora Bedano era Intendente y Martín Gill era Secretario de Gobierno. Ellos una noche me llaman porque había una posible donación de unos Ómnibus de parte del gobierno de Italia, entonces ellos tomaban como ejemplo la Tampse de Córdoba; yo estaba totalmente en el rubro privado, me llaman para ver cuál era mi opinión... (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

¹⁹⁸ Art. 2º, Ordenanza N° 5451/04.

Se advierte que la Municipalidad, mediante su Ejecutivo, y en cumplimiento con sus competencias establecidas en el Art. 9º, inc. f y g, de la Carta Orgánica Municipal, fue el actor que tomó la iniciativa y, por consiguiente, un mayor protagonismo para intervenir, atender y modificar las modalidades del sistema de transporte existente hasta ese momento -primeros años de la década 2000- y propuso adoptar una solución determinada: crear la EMTUPSE como única operadora del servicio público de transporte de pasajeros por medio de la Ordenanza N° 5451/04. “Se le da la forma legal, se crea el Emtupse, se nombra el Director, y empezamos a hacer el trébol” (Odrizolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

Asimismo, actores provenientes del sector privado presidieron inicialmente la Empresa Municipal, teniendo una participación fundamental al momento de definir las distintas líneas y sus recorridos, y los actores que serían consultados para ello; la incorporación de nuevas tecnologías; entre otras.

Políticamente se definió, cuando se creó la empresa, incluso los actores... hoy estamos de una manera u otra también acá presentes...Digamos, el Intendente que era el Secretario de Gobierno en aquel momento (...)Y...eh...hoy está como intendente. Es decir, los actores seguimos estando de alguna manera u otra. Quien en aquel momento fue presidente de la EMTUPSE, a través del tiempo es uno de los dueños de TRANSBUS (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

También vale destacar el trabajo conjunto con organizaciones sociales, tales como los centros vecinales, para diseñar y formular la política de transporte local. Es importante mencionar aquí, que para el armado de los recorridos que tendrían las distintas líneas se consultó, mediante encuestas, a los distintos centros vecinales de la ciudad. Así, queda expresa la participación de organizaciones sociales en el proceso de construcción de la política local. "Los centros vecinales y los centros de estudiantes, con ellos siempre participamos mucho...siempre estamos permanentemente, desde el comienzo" (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Además, para la configuración del diagrama de funcionamiento, otros actores partícipes fueron la Universidad Nacional de Villa María y la Universidad Tecnológica Nacional - Facultad

Regional Villa María¹⁹⁹, a los fines de dar respuesta a las problemáticas de los estudiantes respecto a los recorridos de servicio. Recuerda el Director de la Empresa Municipal de Transporte que: “La Universidad y los centros de estudiantes han sido partícipes de muchas decisiones” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018). Por su parte, el presidente de TRANSBUS manifestó

...él (José Fernandez) estaba a cargo de la parte de los centros vecinales, de la parte política, de hablar en ese momento con Domínguez que estaba en la universidad, de ver cuáles eran las problemáticas de los estudiantes con los recorridos...(Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

A partir de julio de 2005, comienza a funcionar la EMTUPSE como tal, otorgando la concesión, a su vez, a la empresa privada Transbus S.R.L. En este sentido, resulta interesante destacar la intersectorialidad que atraviesa la política de transporte de Villa María en su fase de diseño, formulación y planificación identificando por un lado, actores públicos que se encontraban en la gestión de ese momento, tales como el gobierno local, a través de la intendenta Nora Bedano y el Secretario de Gobierno, Martin Gill y, el gobierno provincial bajo la figura del Ministro de Gobierno en su momento, Eduardo Accastello. También participaron actores privados, fundamentalmente quien es el actual presidente de la empresa concesionaria del servicio, Transbus SRL y, actores sociales representados por los centros vecinales principalmente.

Entonces yo lo que decía, que cualquier ómnibus que se trajera, había que dárselo al privado a que lo opere, o sea, hacer una licitación; pero había que crear un ente, un ente que se hiciera cargo del transporte. En ese momento, a esos cuatro que estábamos hablando²⁰⁰, yo le digo que ellos tenían a alguien en ese momento que se ocupaba un poco de los taxis, de los remises, que era José Fernández. Pero, para armar esto hacía falta parte legal, entonces ellos deciden que el Tati Rodríguez estuviera en la parte legal; después también trabajo Luis Rey, y otro abogado que no me acuerdo, que también trabajó. Y necesitábamos alguien para los números, ahí lo ponen al contador Romani para que vea la parte numérica y otras más; yo les podía hablar de transporte, pero yo la función pública nada que ver,

¹⁹⁹ Si bien las Universidades son entidades públicas de carácter nacional, se ubican dentro de la denominación “Actores Sociales” debido a que la participación de las mismas se materializó a través de los “Centros de Estudiantes”, independientemente de alguna articulación con autoridades de las mismas.

²⁰⁰ Se refiere a actores del momento: Intendenta Nora Bedano, Secretario de Gobierno Martin Gill, Ministro de Gobierno de la provincia Eduardo Accastello y él como empresario privado de transporte.

no me interesaba. Bueno, entonces entramos a trabajar en todo el armado de ese proyecto (Odrizozola, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

De manera tal, que retomando a Cravacuore, Ilary y Villar (2004)²⁰¹ se podría inferir que el surgimiento de EMTUPSE es una experiencia local en materia de transporte urbano de pasajeros, que responde a un situación de “raíz”, es decir, surge como producto de la voluntad de la intendencia en vincularse con otros actores para dar solución a una demanda concreta cumpliendo, a su vez, con su rol normado a través de la Carta Orgánica Municipal:

ART. 9: Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia material del estado municipal, todas las que le atribuya la Constitución de la Provincia: Realizar obras públicas y prestar servicios públicos por sí o por intermedio de particulares. g.- Atender las siguientes materias: (...) tránsito y transporte urbano... (COM, 1996).

Ahora bien, respecto a la etapa de ejecución, la Ordenanza N° 5528/05 a través de sus Art. 7° y 8° establece normativamente la presencia de actores intervinientes en el sistema de transporte urbano bajo la denominación “Autoridades principales y Autoridades Auxiliares” con competencias establecidas en la implementación y evaluación de la política pública en cuestión posibilitando la articulación en la misma²⁰². De tal manera, los actores públicos que se configuran como principales son el Concejo Deliberante y el DEM.

El Concejo Deliberante tiene facultad de autorizar convenios de asociación para satisfacer la prestación del servicio, convenios con otros niveles de gobierno (municipios, provincia y nación) o terceras personas en materia de prestación y control del transporte y, aprobar las tarifas a las que deba ajustarse el servicio público (Art. 10°, Ord. N° 5528/05)²⁰³.

Por su parte, el rol del Intendente o el organismo de su dependencia al que le delegue la materia, es:

1. Establecer sistemas o modalidades referidos a la prestación del servicio de transporte regulado pro la presente Ordenanza.-

²⁰¹ Véase en Capítulo 2.

²⁰² Cabe rescatar lo que se analizaba en el capítulo 2 respecto a la relevancia que adquiere el marco normativo, ya que el mismo puede posibilitar o impedir las articulaciones en conjunto con la distribución desigual de poder entre los actores y las instituciones (Cravacuore y otros, 2004).

²⁰³ Véase también Ordenanza N° 5451/04, Art. 2° inc. 2 y 4 donde se establece normativamente el vínculo con el Concejo Deliberante por temas tarifas, pases y abonos para usuarios del sistema de transporte.

2. Establecer y autorizar itinerarios, terminales, paradas, horarios, frecuencias, y otorgar los permisos para la prestación de servicios, conforme a las disposiciones y procedimientos establecidos en la presente ordenanza y sus reglamentaciones.-
3. Autorizar el alta y baja de vehículos afectados al servicio y ordenar su revisión periódica.
4. Cancelar los permisos otorgados, en los casos y condiciones previstos en esta ordenanza y sus reglamentaciones.
5. Celebrar convenios con otros municipios, la Provincia, la Nación o con terceras personas ya sean de existencia visible o jurídicas, en materia de prestación y control del servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano.
6. Expedir las reglamentaciones que sean necesarias para una eficaz prestación de servicios, procurando la seguridad, eficacia y modernización del mismo.
7. Autorizar y, en su caso, ordenar, temporal o permanentemente, el enlace, combinación y enrolamiento de servicios diferentes permisionarios, cuando sea necesario para la mayor satisfacción de la seguridad y de los intereses públicos.
8. Calificar y Sancionar las infracciones a la presente ordenanza o sus reglamentaciones.
9. Decretar la intervención del servicio objeto del permiso, y de la empresa prestadora del mismo, para garantizar el cumplimiento, y continuidad de la prestación del mismo, cuando por causa imputable o no a sus titulares se interrumpa o afecte la prestación del servicio, o exista riesgo inminente de que ello ocurra. La intervención se mantendrá mientras subsista la causa que la originó y al solo efecto de que no se interrumpa la prestación del servicio.
10. Resolver los recursos de cualquier naturaleza para los que esta ordenanza, sus reglamentaciones o la Carta Orgánica Municipal le confiera competencia.
11. Solicitar la intervención de las Autoridades Auxiliares previstas en la presente Ordenanza, cuando fuere necesaria.-
12. Vigilar las observancia y aplicación de la presente ordenanza y sus reglamentos y dictar las medidas que sean necesario para ello.
13. Ejercer las demás atribuciones que le competan conforme a la legislación general y especial aplicable (Art. 11º, Ord. 5528/05).

En cuanto a las Autoridades Auxiliares, la ordenanza establece que las mismas serán:

1. El área de gobierno o la que en el futuro la suceda con competencia en la materia, que, por ministerio de la ley o disposición del D.E.M., participen en la regulación o contralor del servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano.-
2. La Comisión Municipal del Transporte.-

3. Las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado, (Policía Provincial, Federal, Gendarmería, etc.), en el marco del cumplimiento de las facultades otorgadas por la legislación nacional y provincial vigente.-
4. El Ente de Control de los Servicios Municipales²⁰⁴ (título IV C.O.M) (Art. 8º, Ord. 5528/05)

Es interesante destacar la Comisión Municipal de Transporte en tanto se constituye como órgano de consulta “para el estudio, análisis, discusión y evaluación de la problemática general en la materia de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano” (Art. 16º, Ord. N° 5528/05) e integrada por distintos actores que desempeñan sus funciones en carácter ad-honorem:

1. Presidente: El Secretario del Departamento Ejecutivo que designe al efecto el Intendente.-
2. Secretario Ejecutivo: El funcionario de la administración municipal encargado del área de transporte.-
3. Asesor Técnico: La persona que al efecto designe el Intendente.
4. Asesor Legal: Un abogado que al efecto designe el Intendente.
5. Vocales:
 - a- Un concejal de cada uno de los partidos políticos representados en el Consejo Deliberante, o el representante que cada uno de ellos designe.-
 - b- Un representante del Ente de Control de Servicios Municipales.-
 - c- Un representante de los Centros Vecinales.-
 - d- Un representante de las Universidades Nacionales con sede en la ciudad.-
 - e- Dos representantes de la empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado.(E.M.T.U.P.S.E)“ Empresa Villa María”, o la que en el futuro tenga lo concesión del servicio.- (Art. 17º, Ord. N° 5528/05)²⁰⁵.

Respecto a las funciones de la Comisión Municipal de Transporte, en primer lugar, puede elaborar estudios sociales, económicos y técnicos a fin de mejorar el funcionamiento del servicio público. En segundo lugar, tiene facultad para calificar las propuestas de establecimientos y

²⁰⁴ La Carta Orgánica Municipal, establece en su Art. 176º que el “Ente de Control de los Servicios Públicos Municipales tendrá a su cargo el control administrativo y técnico y la verificación y fiscalización de todos los servicios públicos que preste la Municipalidad por sí misma o por terceros, resolviendo las medidas que deban adoptarse para que los mismos se satisfagan respetando la normativa legal que los rija, las políticas del gobierno municipal sobre la materia y los derechos de los usuarios y prestadores”.

²⁰⁵ En su constitución, la Comisión incorpora actores sociales (centros vecinales y Universidades) con lo cual, la participación de los mismos también se encuentra normada al margen de que en la práctica sea de carácter temporal e informal.

modificar tarifas, como también, conocer, analizar y asesorar, de manera permanente, respecto de las demandas sociales y capacidad operativa de los permisionarios que tienen a cargo el servicio de transporte urbano de pasajero a fin de determinar necesidades reales y construir propuestas al DEM para adecuar y mejorar la prestación del mismo. Otra de sus competencias tienen que ver con la creación y/o modificación de los itinerarios, paradas, horarios, frecuencias y todo aquello que implique un mejoramiento del servicio (Art. 19º, Ord. N° 5528/05).

Es importante mencionar que en relación a su funcionamiento, deberá “sesionar de manera ordinaria por lo menos cuatro veces al año: los primeros días hábiles de los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre de cada año, y de manera extraordinaria toda vez que sea convocada por su presidente” (Art. 18º, Ord. N° 5528/05).

Lo anterior, refleja, en términos normativos, la existencia de roles claros para el gobierno local que tienen que ver con la gestión y operación del servicio, pero también la apertura y el grado relacional del mismo al posibilitar la participación de otros actores (gubernamentales y no gubernamentales) en la política pública de transporte²⁰⁶. Ahora bien, en la realidad práctica de implementación del servicio, la articulación e intersectorialidad se acienta en dos actores fundamentales. Por un lado, se encuentra la EMTUPSE, que constituye el ámbito institucional municipal desde el cual se administra y regula el sistema de transporte urbano de pasajeros; y por el otro, Transbus S.R.L., la empresa del sector privado que presta el servicio público, con lo cual el carácter articulador de la fase de diseño y el establecido normativamente, con actores con competencias para ello, se ve ampliamente reducido y responde a demandas puntuales.

Trabajamos mucho con los centros vecinales. Al comienzo y actualmente. Actualmente, canalizamos casi todos los reclamos a través de los centros vecinales. Digamos, si... Hay vecinos que quieren que pongamos una parada, ¡hablen con el centro vecinal!, traigan el aval del frentista que le van a poner la parada o refugio. Tiene que ver con eso (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Fernández manifiesta que, para la ejecución de la política de transporte urbano de pasajeros, requiere que EMTUPSE interactúe con distintos ámbitos municipales (Secretaría de Obras Públicas, Área de Discapacidad, Centro Municipal de Adicciones, Coordinación General y Desarrollo Urbano, Secretaría de Inclusión Social y Familia, Jefatura de Gabinete, Secretaría de

²⁰⁶ Véase Ord. N°5452/04 y Ord. N° 5528/05

Desarrollo Humano, Área de Educación-Universidad Popular²⁰⁷), pero fundamentalmente con la Secretaría de Gobierno. Lo mismo sucede con otros estamentos de gobierno, ya que, a nivel nacional, mantiene interacciones con el Ministerio de Transporte por temas vinculados a subsidios; y a nivel provincial, con el Polo Integral de la Mujer (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) por recorridos y boletos diferenciados; y con los distintos programas destinados a los usuarios del servicio público: Boleto Educativo Gratuito, Boleto Adulto Mayor, Boleto Obrero Social, entre otros pertenecientes al Ministerio de Servicio Público de la provincia de Córdoba²⁰⁸. "En el caso de los subsidios, no es con EMTUPSE, sino TRANSBUS. En el caso de boleto educativo es TRANSBUS con la provincia. Obviamente, siempre estamos nosotros al medio metidos, porque el intendente firma los acuerdos, firma los convenios..." (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

No obstante, esas articulaciones no son sostenidas en el tiempo²⁰⁹ y de manera institucionalizada, sino que por el contrario, los vínculos se presentan en relación a cuestiones o demandas puntuales y con un grado de informalidad considerable, sobretodo respecto a las relaciones con actores sociales.

...y después bueno, claramente, si hay algún organismo, pero normalmente los otros son para pedir. Sí, las instituciones generalmente piden más que proponer (...) Lo importante es estar acá. Acá viene una mujer con problemas y pasa entra y lo comenta. Yo escucho también... (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

A pesar del carácter informal y disminución de la articulación en la implementación del sistema de transporte con determinados actores, resulta interesante la vinculación existente entre EMTUPSE y Transbus SRL como protagonistas en esta etapa de la política pública, en donde se ha logrado un trabajo conjunto o, al menos, articulado, a pesar de las distintas lógicas que pregonan cada uno de ellos. Esto es evidenciado por el presidente de EMTUPSE, quien manifiesta el trabajo "(...) lo hacemos en equipo (...). Es decir, nosotros tenemos un inconveniente, automáticamente llamamos a Transbus y entre los dos resolvemos el problema"

²⁰⁷ Véase Ord. N° 5935/08, Ord. N° 6350/11, Ord. N° 6833/14, Ord. N° 7062/16

²⁰⁸ Véase Ordenanza N° 6470/12.

²⁰⁹ Primas aperturas temporales y puntuales según demandas concretas: "Si...vinculación también hay con obras públicas. En el caso de discapacidad, es al revés, ellos se vinculan con nosotros para pedirnos cosas...el caso de los colectivos adaptados que se van poniendo, es una necesidad de la gente..."(Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

(Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Por último, en el momento de evaluación y control, normativamente se establecen los actores con competencia para ello, teniendo un rol clave el gobierno local a través del DEM²¹⁰, la Comisión Municipal de Transporte²¹¹ y el Ente de Control de Servicios Municipales²¹². En términos reales no se observan articulaciones e incluso, el control del servicio se realiza con ciertos niveles de informalidad por parte de EMTUPSE fundamentalmente²¹³.

Hay un reclamo, si es importante, lo marcamos. Si es circunstancial que vemos que no... esa información va a ir lo mismo a TRANSBUS. Hay cosas que nos interesan a nosotros, cuando afecta al servicio concretamente. Por ahí hay reclamos de gente que el chofer discutió y ahí es la palabra de uno contra el otro. Por ahí hay cuestiones mucho más seria, entonces ahí tomamos cartas en el asunto y bueno, pedimos que nos informen... (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Resumiendo, la articulación institucional se muestra con distintos niveles de institucionalización en las distintas etapas de la política pública local²¹⁴. Así, en el momento de diseño y planificación, a grandes rasgos, se identifican distintos actores que desempeñaron diferentes acciones en la construcción de ideas y objetivos de la política pública: Intendencia, Secretaria de Gobierno, Ministerio de Gobierno de la provincia, actores privados (operario de transporte, contadores, abogados) y centros vecinales. En el segundo y tercer momento, el de ejecución y evaluación, se denota un número reducido de actores (principalmente EMTUPSE y Transbus SRL) y con cierta informalidad y espontaneidad en las articulaciones a pesar de la existencia de elementos normativos que posibilitan acciones de actores con competencia para ello, como por ejemplo la Comisión Municipal de Transporte²¹⁵. Por consiguiente, en Villa María no se daría por completo el planteo de Villar (2002), a través del cual establece que el grado óptimo de articulación interinstitucional se produce cuando la misma se presenta en todo el

²¹⁰ Véase Ordenanza N° 5528/05 Art. 17°, inc. 8, 9 y 12.

²¹¹ La Ord. N° 5528/05 establece en su Art. 18° el funcionamiento de manera ordinaria al menos cuatro veces al año como órgano de consulta para la evaluación, entre otras cosas, del servicio de transporte urbano de pasajeros.

²¹² Véase Carta Orgánica Municipal, Título IV.

²¹³ Ello encuentra correlación con lo que se planteaba en el capítulo 2. Al respecto, en la etapa de seguimiento y evaluación, debido a la escasa importancia que se le da a este momento y la ausencia de mecanismos formales para ello, la incorporación de actores es insuficiente, al mismo tiempo que disminuye la participación de quienes ya se encontraban articulando.

²¹⁴ De acuerdo a Villar (2002), el grado óptimo de articulación interinstitucional se produce cuando la misma se presenta en todo el proceso de las políticas, es decir, desde el diseño a la evaluación.

²¹⁵ Resulta interesante destacar que ningunos de los actores claves entrevistados han nombrado la Comisión como instancia de consulta teniendo en cuenta que su funcionamiento esta establecido de manera permanente.

proceso de las políticas, es decir, desde el diseño a la evaluación de manera permanente. Al respecto, el “grado óptimo de articulación interinstitucional se da cuando ésta comienza en el origen y elaboración y se extiende a través de las distintas etapas, mas esto no es lo más común” (Cravacuore et al., 2004: 25)²¹⁶.

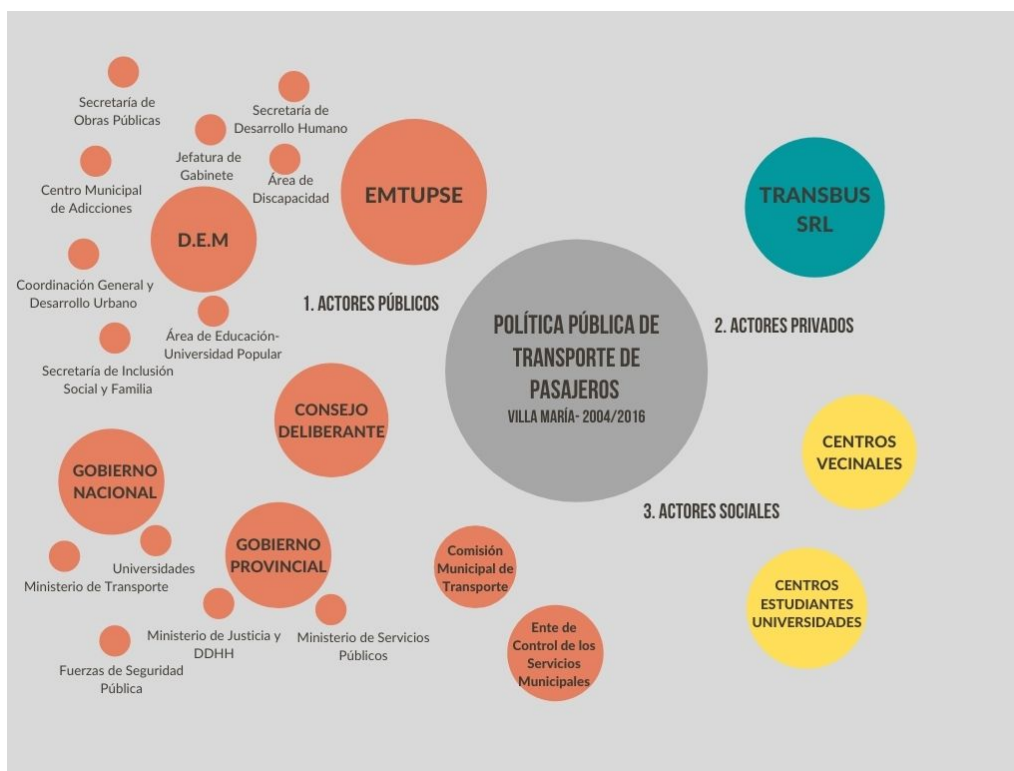
De cualquier modo, a pesar de las limitaciones que se presentan en términos de articulaciones, es posible identificar la existencia de actores e intereses que ha atravesado y, atraviesa, la política de transporte urbano de pasajeros de la ciudad de Villa María en sus diversas etapas, sobretodo en el diseño e implementación con un rol definido por parte del gobierno local.

Es decir, el transporte masivo de pasajeros en Villa María se presenta como un espacio en el cual se identifican y reconocen aportes de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales en las distintas etapas de la política pública posibilitando un grado de apertura y articulación en la misma, a veces limitada e informal, teniendo un rol más protagónico el gobierno local a través de EMTUPSE. “nosotros como institución en el medio, pivoteamos, conociendo a la parte privada, conociendo a los usuarios y a la municipalidad. Entonces, de esa manera, logramos un equilibrio bastante interesante respecto a su funcionamiento” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Ello refleja, tal como se analizaba en capítulos anteriores, la realidad de los gobiernos locales en disponer formas de gestión diferentes, en donde la articulación se vuelve imprescindible para afrontar ciertas problemáticas de un modo integral, a través de la participación de múltiples niveles de gobierno y de diversos actores de gestión estatal y la sociedad civil.

²¹⁶ Véase capítulo 2.

Figura 7: Mapa de actores de la Política Pública de Transporte de pasajeros



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, al hacer referencia a actores y articulaciones implica necesariamente referenciar a la gobernanza²¹⁷ como nueva modalidad de gobierno, más abierto y democrático, donde se considera al gobierno local como espacio de debate político y de intersección de demandas ciudadanas y políticas públicas que tiene aciento en la articulación como elemento característico de la misma. No obstante, se retomará el planteo en el siguiente punto al analizar las capacidades estatales²¹⁸, en tanto la articulación se configura como elemento fundamental donde se acienta la gobernanza como nueva forma de gobierno y, a su vez, se constituye como componente de las capacidades estatales en su dimensión más relacional.

²¹⁷ Véase Capítulo 2.

²¹⁸ Véase punto 4.2.3.2 Déficit vinculado con relaciones interinstitucionales y capital de acción interorganizacional.

Figura 8: Actores en etapas de la Política Pública de Transporte de pasajeros



Fuente: Elaboración propia

4.2.3 Sobre capacidades estatales en la política de transporte local

Tal como se planteaba en capítulos anteriores, desde la década del noventa y los procesos de reforma que se han sucedido en la misma, ha provocado un cambio respecto al rol de las ciudades, convirtiendo a los gobiernos locales en actores centrales dentro de los ámbitos territoriales.

Por consiguiente, los gobiernos municipales se han visto interpelados a asumir nuevas funciones, para lo cual debieron desarrollar nuevas capacidades a fin de dar respuestas a sus agendas ampliadas sustantivamente. Aquí, cobra un fuerte protagonismo el tema de las capacidades estatales, no sólo en debates académicos sino también en ámbitos políticos.

Si bien la literatura académica reconoce la existencia de distintos enfoques respecto a la capacidad estatal, a la finalidad de este trabajo, es oportuno retomar la definición de Bertranou

(2015) en términos de aptitudes de los organismos estatales para lograr el cumplimiento de determinados fines²¹⁹.

Respecto a los componentes de las capacidades estatales, existen numerosos trabajos que aluden a los mismos. Sin embargo, la perspectiva de los déficits o brechas de capacidad institucional es una de las de mayores influencias. Con el objetivo de analizar las capacidades estatales que la Municipalidad de la ciudad de Villa María posee para el cumplimiento de su rol en la prestación del servicio se toma como punto de partida la metodología SADCI, y se complementa con la propuesta de Bertranou (2013) que hace hincapié en el componente de “Capital de acción intraorganizacional”.

Tal como se ha dicho anteriormente, la metodología SADCI -de Tobelem (1992) y retomada por Oszlak y Orellana (2000), se basa en la identificación de déficits, definidos como la “brecha perceptible entre lo que la tarea implica y lo que el actor responsable afirma que hará” (Oszlak y Orellana, 2000: 7).

De acuerdo a ello, existen con frecuencia diversos obstáculos o inconvenientes que, por diferentes motivos, impiden o entorpecen la realización de las diferentes tareas requeridas. Los diferentes problemas que surgen representan una brecha en el sentido de que se evidencia una separación entre la acción que debe realizarse y lo que la organización hace o desea hacer.

Los déficits de capacidad institucional más frecuentes pueden resumirse en seis grandes categorías que serán analizadas una por una, a saber:

1. Déficit relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”.
2. Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales²²⁰.
3. Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.
4. Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.
5. Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas.
6. Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto (Oszlak y Orellana, 2000: 7)²²¹.

²¹⁹ Julián Bertranou define a las capacidades estatales como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015: 39). Véase Capítulo 3.

²²⁰ Este déficit se encuentra asociado al componente de “capital de acción interorganizacional” propuesto por Bertranou (2013). Véase más adelante.

²²¹ Véase Capítulo 3.

Ahora bien, a fin de lograr cierta integralidad con algunos aportes desarrollados posteriormente a la metodología citada, se complementa la misma con la categoría de “Capital de acción interorganizacional”, de Bertranou (2013) poniendo especial atención en la relación estado-sociedad, recuperando al conjunto de actores con los que está relacionada la agencia estatal y, sobre todo, a las articulaciones entre los mismos analizados en el punto anterior. Ello con el fin de incorporar fundamentalmente la dimensión relacional de la capacidad estatal y su fuerte vinculación con la perspectiva de la gobernanza multinivel para poder identificar acciones institucionales que posibiliten el desarrollo de programas y proyectos direccionados por tales criterios en materia de transporte masivo de pasajeros.

4.2.3.1 Déficit relacionado con leyes, normas y “reglas de juego”

En muchos casos, las organizaciones no son competentes para realizar determinadas tareas debido a la existencia de trabas normativas; es decir, la presencia de leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones, o vacíos jurídicos que no permiten su realización.

En el caso de la política pública de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María, se puede sostener que este inconveniente no se produce en términos formales, en tanto existe un marco legal a través del cual se regula la prestación del servicio. En otras palabras, a partir de la ampliación y complejización de las agendas que han vivido los gobiernos locales²²² - particularmente el caso de la Municipalidad de Villa María- en su Carta Orgánica se delimita normativamente el campo de intervención respecto al transporte público de pasajeros²²³. Así, tal como se reflexionó anteriormente, en el artículo 9, incisos f y g, se plantea como competencia material del Estado municipal atender, entre otras cuestiones, el tránsito y transporte urbano.

Esta ampliación de funciones demandó la realización de cambios tanto en las modalidades de vinculación del municipio con el entorno, como así también en la propia organización

²²² En la década del 1990 se configuró una nueva asignación de competencias entre nación, provincia y municipios. De manera tal, se dieron un conjunto de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno y, también competencias de carácter concurrentes entre los mismos.

²²³ Esa ampliación de agenda local, se encuentra normativamente expresada, no solo, a partir de las nuevas competencias municipales asignadas por la Constitución Provincial en su Art. 186°, donde se incluye el transporte urbano entre otras cuestiones; sino también, en la Carta Orgánica Municipal, específicamente en su Art. 9° donde se establece claramente el rol del Gobierno Local en diferentes áreas, entre ellas el transporte.

municipal²²⁴. Se puso en evidencia la necesidad de adecuar la estructura del gobierno local para hacerla más flexible y proactiva, y se procedió a la creación de una empresa estatal, EMTUPSE, a partir de la Ordenanza N°5.451/04, de esta manera, se establecieron las obligaciones y responsabilidades de la misma en relación al transporte masivo²²⁵. "(...) formato que se dio es la creación de la EMTUPSE como sociedad del Estado, es un órgano que administra el sistema de transporte, tiene la concesión a través de la Ordenanza 5528" (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

El Artículo 1° de dicha Ordenanza dispone que la empresa se registrará por las Leyes Nacionales N°19.500 y 20.705, dependiendo del Departamento Ejecutivo Municipal, con lo cual se complejiza aún más el marco normativo sobre el que se presta el servicio público.

Art. 1o.- Créase la Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado - EMTUPSE, "Empresa Villa María", que se registrará por las Leyes Nacionales N° 19.550, 20.705, modificatorias y complementarias, la presente ordenanza y el estatuto respectivo, y dependerá del Departamento Ejecutivo Municipal de la ciudad de Villa María.(Ordenanza N° 5.451/2004).

Por otra parte, en la Ordenanza N°5452/04, el estatuto de la empresa municipal establece claramente las funciones y facultades de EMTUPSE, lo que implica la existencia de un instrumento normativo que establece reglas de juego claras respecto al servicio de transporte urbano. "Artículo 4°.- La EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS SOCIEDAD DEL ESTADO – E.M.T.U.P.S.E- "EMPRESA VILLA MARÍA" tendrá como principal objetivo la planificación, gestión y operación del transporte de pasajeros y afines dentro de su competencia" (Ordenanza N° 5452/04).

En suma, teniendo en cuenta que el transporte de pasajeros en Argentina y, particularmente en la provincia de Córdoba, los municipios o comunas se constituyen en jurisdicción originaria para la regulación del mismo²²⁶, en cumplimiento con la Ley Provincial N° 8.669/98, donde se establece que los gobiernos locales pueden reglamentar el transporte público²²⁷, en el mes de

²²⁴ Véase Capítulo 2.

²²⁵ La Ordenanza N° 5452/04 define en su Art. 3° la duración por 30 años de la Empresa Estatal, contados a partir de la publicación de la ordenanza de creación, es decir, a partir del 16 de diciembre de 2004.

²²⁶ Véase Capítulo 1.

²²⁷ En el Art. 3, de la Ley Provincial 8.669/98, queda expreso que las Municipalidades o Comunas podrán reglamentar el transporte público cuyos recorridos se encuentren dentro de su respectiva jurisdicción, quedando exceptuados aquellos transportes regidos por la ley provincial, salvo el derecho que disponen los gobiernos locales para fijar recorridos y reglamentar el tránsito dentro de la zona urbana.

junio del año 2005 se aprueba por Ordenanza N° 5528 el marco regulatorio del servicio, donde se establecen las pautas y condiciones sobre las cuales debe efectuarse el mismo a fin de garantizar la continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad, en igualdad de condiciones para todos los usuarios²²⁸.

Por consiguiente, en términos de leyes y normas, se puede afirmar que tanto la Carta Orgánica Municipal y las ordenanzas específicas en la materia, evidencian componentes normativos formales e institucionalizados posibilitándole al gobierno local incrementar su capacidad estatal en la formulación de políticas públicas de transporte masivo de pasajeros, marcando normativamente una diferencia cualitativa entre la modalidad de servicio anterior a la creación de EMTUPSE. “El sistema de transporte estaba acéfalo, no había ordenanza que lo reglamentara” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Villa María en ese momento no tenía una política de transporte, para nada, no había política de transporte. Don Montuori iba y compraba sus boletos en Buenos Aires, nadie sabía lo que era pagar un canon, nadie sabía lo que era una licitación; en esos momentos Ferrari y Moreno, que eran los otros operadores, yo tenía relación con ellos, los conocía, entonces lo único que hacía la Municipalidad de Villa María era fijar un precio al boleto, pero no tenían idea cuánto boleto cortaban, no sabían ni por dónde iban las líneas de los barrios; si alguien reclamaba por el servicio público, lo único que hacían era decir bueno, a cuánto está el boleto en tal lado? Bueno, dejémoselo a tanto... no había estudio de costo, en ese momento no había nada (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

Lo anterior da cuenta de la presencia de una política integral de transporte público de pasajeros, facilitada por las continuidades en las reglas de juego formales; es decir, se estableció, en este período, un marco normativo nuevo, homogéneo y persistente en el tiempo para el sector posibilitando cierta gobernabilidad del sistema público de transporte al momento de su implementación.

²²⁸ Vale recordar que, en el caso de Argentina, la regulación del sistema de transporte se compone de tres estructuras jurisdiccionales correspondientes a los distintos niveles de gobierno: nación, provincia y municipio. Véase Capítulo 1 y Capítulo 4, punto 4.2.1

4.2.3.2 Déficit vinculado con relaciones interinstitucionales y capital de acción interorganizacional

Este déficit plantea que en ciertas ocasiones, para el cumplimiento de determinadas políticas, es necesaria la colaboración de un conjunto de actores²²⁹, con lo cual, se encuentra asociado al componente de “capital de acción interorganizacional” propuesto por Bertranou (2013)²³⁰. Ambos elementos, permiten visibilizar el carácter complementario entre los paradigmas de la “gobernanza multinivel” y el de las “capacidades estatales”, donde reconocen una dimensión relacional como constituyente de sí²³¹.

Es decir, partiendo de la identificación de actores involucrados en los diferentes momentos de la política pública local de transporte urbano de pasajeros realizada anteriormente, es posible referir a la intersectorialidad que atraviesa y caracteriza a la misma, independientemente de la variación en cantidad de articulaciones y niveles de institucionalización de ello. A saber, en el caso de estudio, se destaca la vinculación que existe entre EMTUPSE y actores sociales tales como centros vecinales y centros de estudiantes de Universidades para la reorganización y planificación del servicio. Además, hay una fuerte vinculación con organismos de gobierno, tanto nacionales, a través de subsidios y -sobre todo- provinciales, a partir de programas específicos y las fuerzas de seguridad pública²³². “Boleto Educativo, BAM, BOS, Boleto Social Cordobés, Boleto Obrero Social. Todo eso, está vinculado al gobierno de la provincia (...) la vinculación con la nación, es igual, TRANSBUS con la empresa y la municipalidad como nexo no cierto” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Por otra parte, se observa una estrecha relación interinstitucional, en virtud de la planificación e implementación del servicio de transporte, con Transbus S.R.L., la empresa privada prestadora del servicio. “Estamos juntos, estamos juntos. Si bien la administración de TRANSBUS está en el parque industrial pero vas a ver que tenemos whatsapp permanentemente (...)” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Así, el Director de EMTUPSE lo manifiesta ampliamente cuando dice:

²²⁹ En el caso de análisis, han sido identificados en el apartado anterior. Véase punto 4.2.2

²³⁰ Véase Capítulo 3.

²³¹ Es decir, estos componentes de la capacidad estatal se encuentran fuertemente vinculados a la dimensión relacional de la gobernanza analizada anteriormente. Véase Capítulo 3.

²³² Las Fuerzas de Seguridad Pública (Policía Provincial, Federal, Gendarmería, etc.) participan “en el marco del cumplimiento de las facultades otorgadas por la legislación nacional y provincial vigente” (Art. 8º, Ord. N° 5528/05).

(...) nosotros, como institución en el medio, pivoteamos, conociendo a la parte privada, conociendo a los usuarios y a la municipalidad. Entonces, de esa manera, por ahí logramos un equilibrio bastante interesante respecto a su funcionamiento (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Ahora bien, en la política analizada, existen elementos normativos que rigen y conducen acciones tanto intergubernamentales como interjurisdiccionales e interorganizacionales públicas-privadas, tales como ordenanzas, fundamentalmente las N° 5452/04 y N° 5528/05²³³ y, convenios específicos celebrados entre los diversos actores intervinientes, como por ejemplo el establecido en²³⁴:

Art. 1° Ratifícase el convenio celebrado entre la Municipalidad de Villa María, representada por el Señor Intendente Municipal, Eduardo Luis Accastello, la señora Secretaria de Desarrollo Humano, Mónica Lazos y la Vicepresidenta de la Universidad Popular a cargo del Área de Educación Silvia Teresita Longo, la EMTUPSE (...) y la firma Transbus SRL (...) (Ordenanza N° 5935/08)²³⁵.

A su vez, se encuentran creadas por normativa, dispositivos e instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones, tal es el caso de la Comisión Municipal de Transporte aprobada por Ordenanza N° 5528/05 como órgano de consulta donde tienen participación los centros vecinales entre otros actores, para análisis y evaluación en materia de transporte colectivo de pasajeros²³⁶.

Sumado a ello, tal como se reflexionó anteriormente, se encuentran definidas las “Autoridades principales y auxiliares”²³⁷ del transporte colectivo de pasajeros con una clara distribución de

²³³ Las Ordenanzas N° 5452/04 y N° 5528/05 establecen la posibilidad de la celebración de contratos, convenios con otros municipios, la Provincia, la Nación o con terceras personas en materia de prestación y control del servicio de transporte público de pasajeros.

²³⁴ Otros ejemplo de tales normativas: 1- Acción interorganizacional gubernamental: - Ordenanza N° 5451/04 - Art. 2° inc. 2, Art. 4° - Ordenanza N° 5528/05 - Art. 3°, 7°, 8° inc. 1, 2 y 4, 10°, 11°, 16°, 17°, 18°, 19°, 76°, 77° - Ordenanza N° 6110/09 - Ordenanza N° 6350/11 - Ordenanza N° 6450/11 - Ordenanza N° 7062/16 2- Acción Interorganizacional Interjurisdiccional: - Ordenanza N° 5528/05 - Art. 8° inc. 3, 10° inc. 3, 11° inc. 5, 14° - Ordenanza N° 6470/12 - Art. 1°, 2° - Ordenanza N° 6608/12 - Art. 1° 3- Acción Interorganizacional Público-Privada: - Ordenanza N° 5451/04 - Art. 2° inc. 5 y 6 - Ordenanza N° 5452/04 - Art. 4°, inc. A, 10° Inc. p - Ordenanza N° 5711/06 - Art. 1° - Ordenanza N° 5528/05 - Art. 3°, 5°, 36°, 42°, 44°, 50° Inc. 15. Véase en <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar>

²³⁵ En tal convenio los actores involucrados acuerdan subsidiar el boleto de transporte de pasajeros para el boleto secundario.

²³⁶ Véase Capítulo 4, punto 4.2.2

²³⁷ Art. 7°, Ordenanza N° 5528/05.

responsabilidades entre las mismas, lo que evita problemas de coordinación y superposición de funciones en el desarrollo del servicio de transporte masivo de pasajeros.

(...) la EMTUPSE va se lo lleva al intendente y le dice mire intendente este es lo que debe valer el boleto en Villa María, que hace el intendente? Lo manda al consejo de deliberante, este lo estudia, el boleto debe valer esto...(Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

En consecuencia, el papel de los principales actores del sector ha sido siempre claro, sin superponerse sus roles y funciones. Lo que permite suponer el cumplimiento, en parte, del principio de responsabilidad de la gobernanza²³⁸, esto es la clarificación del rol de cada uno de los actores involucrados y responsabilidades correspondientemente. Ello, sumado a la presencia de planificación y regulación, y la aplicación de normas y sanciones por parte de EMTUPSE ante los incumplimientos por parte del concesionario (Transbus S.R.L.)²³⁹, permite inferir que el sector privado no ejerce condicionamientos al Estado local.

(...) entonces vos hoy a mi cuando me metan el aumento del boleto, lo votan los concejales y si tiene que a ver subsidio lo votan los concejales, no es una cuestión del intendente arreglando por debajo de la mesa con los empresarios o por el costado, sale por ordenanza (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

De tal manera, el gobierno local ha puesto en evidencia la necesidad de introducir cambios en las modalidades de vinculación con otros actores (públicos-privados) a fin de contar con nuevas estrategias de intervención en materia de transporte público y responder a las nuevas demandas del contexto.

Esta articulación de los gobiernos locales con otros actores se configura como un componente de las capacidades estatales²⁴⁰ permitiendo observar su dimensión relacional y, a su vez, es un

²³⁸ Véase Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001).

²³⁹ La Ordenanza N°5528/05 establece en su Capítulo Cuarto, las distintas sanciones en virtud de incumplimientos, infracciones, omisiones y excesos por parte de la empresa permissionaria. Véase Arts. 60° a 70° de Ord. N°5528/05.

²⁴⁰ Véase capítulo 3.

elemento característico que atraviesa el paradigma de la gobernanza, dando lugar a un cambio de la acción pública y la relación Estado-sociedad²⁴¹.

Es desde esta dimensión que se plantea como uno de los objetivos del trabajo, identificar acciones institucionales que posibiliten el desarrollo de programas y proyectos direccionados por criterios de gobernanza en materia de transporte masivo de pasajeros, recuperando los elementos centrales sobre los cuales tiene asiento, esto es la intersectorialidad y articulación de los gobiernos locales con otros actores territoriales, en tanto elemento fundamental donde se acienta la gobernanza como nueva forma de gobierno y, que a su vez, se constituye como componente de las capacidades estatales²⁴².

En ese sentido, teniendo en cuenta lo analizado, se puede reconocer acciones institucionales direccionadas por criterios de gobernanza en materia de transporte masivo de pasajeros, sobretudo, en virtud de articulaciones que se dan de tres formas posibles de acuerdo a Villar (2002) y configurando el “capital de acción interorganizacional”, de acuerdo a Bertranou (2013)²⁴³. En primer lugar, la “acción interorganizacional gubernamental” (“Intrainstitucional” según Villar, 2002) generada de manera interna entre distintas dependencias del gobierno local, como lo son, por ejemplo, las relaciones que mantiene EMTUPSE con la Secretaría de Educación y Desarrollo Humano a fin de subsidiar el boleto secundario para estudiantes que viajen en el sistema y que hayan acreditado su calidad de alumno regular de algún establecimiento público o privado de la ciudad (Ordenanza N°5935, artículo 1).

(...) digamos, con todas las áreas tenemos (relación), por ahí, quizás...de prestación de servicios, de apoyo...cuando se creó un boleto... Apenas empezamos había uno para discapacidad y nosotros fuimos ampliando el espectro a centro de adicciones, a enfermedades oncológicas, tratamientos prolongados, el caso del Polo de la Mujer también tiene su boleto de esa manera... Eso tiene que ver con lo diario, no con un formato...sino que...eso se lleva al concejo, el concejo lo determina a través de una ordenanza y bueno...(Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

²⁴¹ La gobernanza se vincula con diversos procesos y prácticas de intercambio, cooperación, articulación y toma de decisiones entre actores políticos y sociales, donde las instancias de articulación es uno de sus principales componentes.

²⁴² Aquí resulta importante reiterar que el trabajo no pretende un análisis en profundidad de los diferentes dispositivos de gobernanza que tienen lugar en materia de transporte público de pasajeros en la ciudad de Villa María, sino, por el contrario, tal como se dijo, identificar acciones institucionales direccionadas con tal criterio.

²⁴³ Aquí se puede trazar un paralelismo con las categorías que plantea Villar (2002) respecto a las articulaciones, donde distingue tres tipos (similares a las de Bertranou): la intrainstitucional, la interinstitucional y el asociativismo público-privado. Véase Capítulo 2.

Además, en esta misma órbita, se identifica el convenio entre EMTUPSE y la Secretaría de Inclusión Social y Familia, a partir del cual se pretende adaptar unidades de transporte colectivo para resolver el acceso de las personas con discapacidad motriz. “(...) vinculación también hay con obras públicas. En el caso de discapacidad, es al revés, ellos se vinculan con nosotros para pedirnos cosas, el caso de los colectivos adaptados que se van poniendo, es una necesidad de la gente (...)” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

En segundo lugar, se visibilizan acciones tendientes a una articulación “interorganizacional interjurisdiccional” (“Interinstitucional” según Villar, 2002) con otras organizaciones públicas, tales como el Gobierno Nacional y Provincial por medio de los programas vinculados al subsidio de boletos²⁴⁴ y fuerzas de seguridad pública; la Universidad Nacional de Villa María en virtud de consultas sobre reformas en sistema de recorridos, por ejemplo; y la Universidad Tecnológica Nacional a partir de vínculos de transferencia científica en el marco de proyectos académicos desarrollados allí, como la herramienta tecnológica que permite conocer información de cada una de las líneas y frecuencias de transporte por parte de los usuarios. (Ordenanza N°6833, Cláusula 2).

Por último, se gesta una “acción interorganizacional público-privado” (“asociativismo público-privado” según Villar, 2002), dado por la fuerte articulación con la empresa Transbus S.R.L., encargada de prestar el servicio público a través de concesión del mismo. Asociación que se encuentra normada por medio de Ordenanza Municipal N°5452 a partir del artículo 5º, donde se establece que la Empresa Estatal, a fin de cumplir con su función, podrá celebrar contratos con entidades privadas de cualquier índole (comerciales o civiles). “(...) nosotros llamamos a un concurso en su momento que tuvo una sola presentación, que fue TRANSBUS S.R.L.” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Todo ello, contribuye a incrementar las capacidades estatales del gobierno local en tanto éste logra una dimensión relacional al posibilitar instancias de articulación, horizontales y verticales²⁴⁵, entre actores posibilitando nuevos equilibrios y/o nuevos vínculos entre Estado

²⁴⁴ "Permanente...Si, sí. Nosotros...Provincia, siempre hemos mantenido una excelente relación con todos los directores y secretarios que ha habido. Actualmente, también. Y con la Nación, quizás antes, con la gestión del gobierno anterior era mucho más fluida, ahora mucho más institucional, pero se sigue teniendo..." (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

²⁴⁵ La dimensión vertical supone la articulación de actores entre distintos niveles de gobierno (local, regional, provincial, nacional, supranacional), mientras que la dimensión horizontal tiene que ver con las articulaciones entre sectores y actores presentes en el territorio (Brugué, Gomà, & Subirats, 2005).

local y sociedad.

Ahora bien, más allá de ello, es decir de la existencia de instancias de articulación y de instrumentos normativos que posibilitan vinculaciones y aperturas a una mayor participación de los actores involucrados, fundamentalmente la Comisión Municipal de Transporte²⁴⁶ como dispositivo de gobernanza, es significativo reiterar que en la práctica las cooperaciones se encuentran condicionadas respecto a la cantidad de partes intervinientes y bajos grados de formalidad e institucionalidad de los canales participativos en las distintas etapas de la política, como se ha visto anteriormente.

A saber, en el caso local de estudio, se concretan, en distintas proporciones, acciones de carácter interorganizacional en los tres niveles nombrados por Bertranou (2013), es decir, interjurisdiccional; público-privada; y gubernamental. No obstante, son de carácter limitado, incluso respecto a la última, se da entre dependencias gubernamentales y no hacia adentro de la misma unidad organizativa que tiene a cargo la gestión del servicio: EMTUPSE. En otras palabras, el directorio de la empresa estatal es el pilar de la organización, quien toma las decisiones y lleva a cabo acciones vinculadas al servicio de transporte de pasajeros, limitando la intervención por parte de quienes ocupan los puestos de trabajos.

En las reuniones de directorio. Si bien obviamente en la dinámica y en la diaria, por ahí tenés... hay cosas que se resuelven y después se llevan a las reuniones de directorio (...) De acá, se informa al ejecutivo y el ejecutivo informa al Consejo (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Si bien han emergido acciones con carácter articulador y relacionales en torno a la política de transporte de pasajeros en la ciudad de Villa María, se debe mencionar que la participación no se ha dado de manera equitativa entre los actores involucrados en tanto hay mayor presencia de los actores claves del servicio, como ser EMTUPSE, Transbus S.R.L. y el gobierno local. En otras palabras, se sucedieron ciertos elementos endebles de la gobernanza, refiriendonos a algunas articulaciones dadas sobre todo en la fase de diseño de la política pública local que no fueron sostenidas en el tiempo, en tanto prevalece una relación mediada por reclamos o demandas puntuales que dan lugar a convenios específicos en algunos casos mas formales, incluso de

²⁴⁶ La Ordenanza N° 5528/05, a través del Art.16°, le da formalidad legal a la Comisión, pero en términos reales, se estima que su funcionamiento se ve atenuado en tanto, no ha sido nombrada por el Director de EMTUPSE, quien a su vez forma parte de la misma.

relación asociativa y concesionaria entre la Empresa Municipal y el permisionario²⁴⁷. Ello deja entrever que los canales de participación ampliada aún no han sido formalizados y dinamizados por la institución, con lo cual no se logra cumplir con el principio de apertura de la gobernanza que, de acuerdo al Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001)²⁴⁸, supone a la participación de los ciudadanos pueda darse en las distintas fases del proceso de políticas públicas²⁴⁹.

Nosotros si tenemos que hacer un recorrido, por ahí, tenemos que responder a un reclamo pero también tenemos que ver la realidad del lugar y todo lo demás (...)

(...) cuando hablábamos con los centros vecinales. Nos juntábamos con las autoridades de los centros vecinales...y en un momento...me acuerdo patente...estaban cuestionando una cosa, cuestionado otra cosa... cosas que para nosotros realmente no eran así. Entonces pedí que levantaran por favor la mano quienes eran los que usaban el transporte. Creo que tres levantaron la mano (...) Los demás hablaban por opinar.

(...) Escucho todo. Y además, estamos diseñando. Sabemos lo que el municipio puede dar o no dar. Nos permite eso...nuestro trabajo más que técnico es más político, podemos tener una información y resolver cuestiones un poquito más acordes, sabemos que la empresa va a poder prestarlo o no (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

A su vez, cabe destacar que los canales de relación con otros actores -salvo con el Gobierno Nacional y Provincial y la Comisión Municipal de Transporte²⁵⁰, no están definidos claramente pese a la agilidad de la gestión, con lo cual podrían generarse inconvenientes como demoras en respuestas a usuarios del servicio, por nombrar alguno. Es decir, no hay procedimientos claros, definidos e institucionalizados a partir de los cuales iniciar la articulación con otros actores, por lo que prevalece cierta informalidad. Esto se convierte en un punto a trabajar y fortalecer por parte de la empresa estatal a los fines de evitar incumplimientos vinculados a la política pública en cuestión.

²⁴⁷ "no se hoy el estado del EMPTUSE por que yo estoy totalmente fuera, mi relación con ellos es totalmente comercial" (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

²⁴⁸ Véase Capítulo 2.

²⁴⁹ Es decir, tal como se dijo anteriormente, desde el inicio de la planificación y diseño, a la etapa final de evaluación.

²⁵⁰ La Ordenanza N° 5528/05 en su Art. 18° define el funcionamiento de la misma estableciendo la cantidad de, al menos, 4 sesiones de manera ordinarias al año. No obstante, llama la atención el hecho de que ningún actor clave entrevistado la haya nombrado, con lo cual se puede conjeturar de manera apresurada que la misma se configura en términos formales, pero no reales.

Igualmente, la toma de decisión al estar centralizada en el Directorio de EMTUPSE y el DEM, “la EMTUPSE (...) siempre en comunicación con el intendente (...)” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018), permite suponer que no se estaría cumpliendo con el principio de subsidiariedad sobre el que se basa la gobernanza multinivel planteando que las decisiones no se concentren en un solo nivel de poder (Comité de las Regiones de la Unión Europea, 2009).

No todo tenes que tener la aprobación del EMTUPSE, funciona como una sociedad anónima, su único accionista es la municipalidad de Villa María representada en el intendente o quien el intendente decida, entonces necesitas si o si la aprobación del intendente (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

No obstante y pese a ello, se puede inferir sobre algunos aciertos en la articulación de las redes interorganizacionales público-privada, esto es EMTUPSE y Transbus SRL, involucradas fundamentalmente en la implementación de la política de transporte de pasajeros lo cual implica, además de un mayor dinamismo y uso eficiente del recurso tiempo²⁵¹, una total claridad acerca de cuáles son las acciones a cargo de cada actor para ser aprovechadas como insumos por otro²⁵².

¿cuál es el formato que nos permite dinamismo? Si nosotros fuéramos empresa y prestáramos el servicio, yo mañana voy, compro amortiguadores y se lo cambio. El formato que tenemos la empresa va, lo compra, lo cambia. Con un formato municipal, tenés que llamar a concurso (...) En formato municipal, tenés que licitar, que la partida, la no partida, el presupuesto, el no presupuesto...encima (...)Y en la municipalidad entra en la licuadora burocrática, pasa de un lado, pasa a otro (...) Esta forma nos libera mucho, si bien tenemos pautas de licitación y concurso...pero son propias. Y al ser el privado el que tiene que estar comprando, es responsabilidad de ellos...si o si ellos tienen que brindar el servicio (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

²⁵¹ “Porque el transporte de pasajeros es muy dinámico, y al ser muy dinámico es muy difícil sortear las barreras que tiene el Estado, o sea, cotizaciones, que si no cumplimentas esto, que si no haces lo otro, y no tenes esto... y bueno, la gente viaja todos los días, no puede estar esperando que vos te decidas” (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

²⁵² La Ordenanza N° 5528/05 establece con claridad las acciones no solo de EMTUPSE, sino también las de Transbus SRL, quien, entre otras cuestiones debe prestar el servicio conforme a lo prescripto en la Ordenanza, bajo las pautas de continuidad, regularidad, generalidad, uniformidad, en igualdad de condiciones y obligatoriedad. Véase Art. 50°, Ord. N° 5528/05.

Estas situaciones son de destacar, pues no siempre existen, entre los distintos actores, los acuerdos formales o informales que permiten establecer mecanismos de resolución de conflictos o que regularicen las interconexiones.

En estos momento nos han pedido salir de... más allá del parque industrial, por núcleo de fábrica de ladrillos, que hay muchos trabajadores y muchos estudiantes que vienen a la ciudad y que, bueno, año a año van perdiendo porque no tienen el transporte...bueno...vamos acordando eso...nosotros lo informamos a TRANSBUS...si hay un problema, lo prolongan el servicio...después de los análisis del caso también, ¿no? Por ahí, nos hemos propuesto de hacer un mes de prueba, y si la gente lo usa, este...plantearlo (...)

(...) hay cosas que se resuelven y después se llevan a las reuniones de directorio. Lo que está permitido dentro del estatuto no hace falta hacer una reunión de directorio para resolver. Pero, por ejemplo, un cambio de recorrido...es decir, se resuelve. Por ahí, hasta se prueba. Una vez que se logra el resultado, se labra el acta correspondiente, para decir bueno: queda de esta manera.

(...) normalmente, es raro que informemos por nota sin el consentimiento de ellos (refiriéndose a Transbus SRL)...porque...trabajamos juntos (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Lo anterior no implica reducir el asociativismo a una relación condescendiente entre las partes, sino por el contrario, tal como plantea Cravacuore et al. (2004)²⁵³, supone mediar la existencia de tensiones y conflictos que se puedan generar en la interacción entre los actores públicos y privados, teniendo en cuenta que los diferentes actores involucrados poseen sus propios objetivos, no siempre compatibles con los de otros actores sociales o con los del propio Estado. Tensiones que se dan en el caso de estudio pero que son mediadas.

Vuelvo a repetir lo que te dije al principio, estamos pivoteando al medio nosotros (...) pivoteamos, conociendo a la parte privada, conociendo a los usuarios y a la municipalidad. Entonces, de esa manera, por ahí logramos un equilibrio bastante interesante respecto a su funcionamiento (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

(...) y también por ahí, lo que planifica el intendente, por que también los intendentes planifican que no te quede ninguna duda, tenes que ver vos, por que si por ellos fuera por política, no sé, Eduardo Acastello me hizo ir a La Calera, acá a tras del cementerio, y yo creo que lo hicimos 6 meses y cambie

²⁵³ Véase Capítulo 2.

48 para brisas, Eduardo Acastello me hizo ir a Barrancas del Rio y no me rompieron ningún parabrisas, no rompí nada, pero traía todo el día un chico, traía todo el día 5 o 6 chicos todo el día, que eran del puntero político que le había llenado la cabeza a él, entonces yo le estaba haciendo de, mira un momento yo le dije, mira yo le pago el remis al tipo si no tiene plata, pero no me haga poner un colectivo en marcha, gasoil en marcha, chofer en marcha, todo lo demás, para traer cinco chicos al colegio Rivadavia, en serio te lo digo, entonces hay veces que ellos te dicen hay que hacer esto, y vos le terminas demostrando, le decís che loco, y acá entonces se hace lo que vos decís, no se hace lo que yo digo, pero, yo necesito, yo necesito pasajeros (...)(Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

En resumen, a partir de lo analizado, se vislumbran algunos elementos que incrementan la capacidad estatal en tanto la intervención del Estado local en materia de servicio de transporte público es facilitada debido a la cooperación de los diferentes actores participantes, independientemente de la informalidad y carente institucionalización de las prácticas articuladoras. No obstante, si bien hay instancias y dispositivos que amplían la articulación y suponen una apertura en la gestión local con un estilo más relacional, no son suficientes para definir a Villa Maria como modelo de gestión de gobernanza en términos de transporte.

Las acciones conjuntas que lleva a cabo el gobierno local con otros actores, beneficia y fortalece su capacidad de acción, sin embargo, no son suficientes para adjetivar a la gestión como gobernanza. EMTUPSE, ha sido el resultado de una estrategia innovadora y clara, que apunta a la mejora del servicio de transporte de pasajeros local, pese a ello, fueron insuficientes los esfuerzos realizados por el gobierno local para activar las articulaciones entre actores y construir consensos durante el proceso de implementación y evaluación, fundamentalmente, de la política de transporte público de pasajeros, traducidos en un déficit de gobernanza que se manifestó en la disconformidad de los usuarios del sistema al implementar las reformas.

Tuvimos mucha correcciones, obviamente, el hecho de cambiarle el eje a la gente era bastante importante. Incluso en algún momento por los reclamos de algunas personas que estaban acostumbradas al anterior sistema, hicimos, por pedido del Intendente de aquel momento Eduardo Acastello, que volviéramos a algunas líneas que nos estaban pidiendo (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Es así que, si bien existe un reconocimiento formal de articulación y apertura, esto es, de la necesidad de aplicar criterios de gobernanza en la Carta Orgánica de la Ciudad de Villa María y Ordenanzas correspondientes al transporte público de pasajeros, tales criterios se han puesto en práctica parcialmente, sobretodo en la implementación y evaluación del nuevo sistema.

4.2.3.3 Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones

La estructura organizacional interna es muy importante a fin de establecer qué unidades organizativas son las responsables del cumplimiento de determinadas tareas. Es aquí donde se presentan los inconvenientes a nivel interinstitucional en el plano intraorganizacional. En este sentido, para el cumplimiento de las tareas es preciso establecer qué unidades organizativas serán las responsables, ya que es probable que la distribución de funciones no sea la óptima, o que la unidad responsable no exista formalmente.

En cuanto a la estructura organizacional interna y distribución de funciones de EMTUPSE, todo se encuentra contemplado en la Ordenanza de creación de la empresa N°5.451/04 y en el estatuto de la misma. Allí se define que la sociedad tendrá una duración

(...) de treinta (30) años, contados a partir de la publicación de la ordenanza que le dio origen, pudiendo ser prorrogada por la Municipalidad de la ciudad de Villa María, bajo procedimiento similar al que fue creada, o el que se asimile en el futuro, conforme la Carta Orgánica Municipal y demás Ordenanzas vigentes al momento (Ordenanza N°5452/2004, artículo 3 – Estatuto).

Su función central es gestionar el sistema, teniendo a cargo la administración, diseño y control del mismo. “(...) diseñamos las líneas, el recorrido y los horarios” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018). Ahora bien, “La representación más simple de la estructura organizativa es el organigrama (...)”, (Hintze, 1999: 6) a través del cual se pueden observar las unidades organizativas existentes y la dependencia jerárquica que entre ellas se establece, permitiendo inferir aspectos tales como la división técnica del trabajo, jerarquización, responsabilidad, configuración de la autoridad e importancia asignada a las unidades.

Al respecto, el organigrama de EMTUPSE no se encuentra elaborado en la organización, pero sí se encuentra establecido normativamente que su ápice estratégico se compone de un directorio que está constituido por un Presidente, un Vicepresidente, un Director Titular y un Suplente.

Estas autoridades son designadas por el Departamento Ejecutivo Municipal y duran en su cargo tres (3) años, pudiendo ser reelegidos sin limitación (Ordenanza N° 5452/2004, artículo 8 – Estatuto) y adoptan decisiones por mayoría de votos presentes.

Es un presidente elegido por el Intendente, un vice – presidente, un director titular y un director suplente, esos cuatro son elegidos por el intendente. Dos, uno titular y uno suplente, propuestos por concejales de la oposición, ese es el formato que tiene digamos (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

El directorio es el pilar de la organización y, como tal, es el encargado del desarrollo de las medidas y actividades que se realizan o van a realizarse en virtud de la política de transporte de pasajeros.

“Convengamos que somos la municipalidad. Digamos, el Ejecutivo, cuando vos lees el estatuto, habla que nosotros tenemos la planificación del sistema de transporte. El mismo estatuto te da todas las instrucciones para toda la planificación y ordenamiento. La municipalidad es el orden de aplicación y contralor. Es decir, toda sanción, control y sanción lo puede hacer, este...nosotros acá lo podemos hacer hacia la empresa, desde el punto de vista empresarial” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Al momento de clasificar las unidades es importante tener “(...) en cuenta dos aspectos adicionales: el tipo de estructura organizativa y la clase de unidad. El tipo de estructura permite discriminar aquellas partes de la organización que son responsables de las gestiones permanentes y de rutina (...)”, a las que se denominan “estructura vertical” y las que “(...) deben trabajar organizadas bajo las modalidades de proyectos (...)” o coordinados por programas, llamadas de “estructura horizontal”. (Hintze, 1999: 7).

En cuanto al segundo indicador, que corresponde a la clase de unidad, encontramos aquellos que son de staff, y los que son de línea. Las primeras son aquellas unidades que sirven de apoyo interno, mientras que las de línea tienen como responsabilidad principal producir resultados hacia afuera de la institución.

Teniendo en cuenta estos elementos, se puede considerar que EMTUPSE corresponde a los indicadores de línea y vertical, ya que predomina la planificación y ejecución de tareas permanentes y de rutina, produciendo un resultado hacia afuera, hacia terceros.

Respecto al grado de dependencia de EMTUPSE, en relación a las demás unidades organizativas de la Municipalidad de Villa María, depende directamente del ápice estratégico, es decir, del Departamento Ejecutivo Municipal según Ordenanza N°5451/04, artículo 1^{o254}.

Cuadro 4: Registro de la Configuración de la Estructura

UNIDADES ORGANIZATIVAS		DEPENDEN DE LA UNIDAD	TIPO DE UNIDADES
			Denominación
A	Departamento Ejecutivo Municipal	-	Ápice Estratégico
B	EMTUPSE	A	

Fuente: Elaboración propia

Sumado a lo anterior, es necesario analizar las funciones que se llevan a cabo, debido a que el proceso de asignación de responsabilidades permite establecer prácticas de rendición de cuentas, y es “uno de los aspectos centrales del diseño organizativo y de él depende, en buena medida, la racionalidad del mismo” (Hintze, 1999: 9). Asimismo, tener una adecuada distribución de las responsabilidades permite obtener esquemas organizativos y evitar fallas, superposiciones, vacíos, en el funcionamiento de las instituciones.

Al respecto, la delegación de autoridad en las unidades organizativas de una determinada estructura requiere la identificación de las competencias específicas para la utilización de recursos. Esta delegación puede alcanzar diversos grados, desde tener autoridad para usar los recursos, hasta poder intervenir de diferentes maneras en lo que hacen otros responsables, o bien controlarlos a posteriori.

Denominaremos “producción” (P) al mayor alcance mencionado (responsabilidad sobre la producción de resultados determinados) que incluye la autoridad para tomar las decisiones que resulten necesarias sobre el uso de recursos. El segundo nivel del alcance de la delegación de la autoridad es la “intervención” (I), que consiste en la asignación, a determinadas unidades, de la autoridad o atribución

²⁵⁴ “Art. 1°.- Crease la EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS SOCIEDAD DEL ESTADO- E.M.T.U.P.S.E.- “EMPRESA VILLA MARIA” que (...) dependerá del Departamento Ejecutivo Municipal de la ciudad de Villa María” (Ordenanza N° 5528/05).

para intervenir previamente en las actividades que realicen aquellas unidades que tengan asignado el alcance que denominamos “producción”. La intervención significa, entonces, un recorte de autoridad delegada. Cuando la intervención implica poder de veto, constituye una intervención vinculante (Iv), término tomado del lenguaje jurídico. Cuando no reviste tal carácter constituye una “intervención no vinculante” (In) que implica, por parte de la unidad responsable de la producción de los resultados, la obligación de obtener opinión previa de aquellas unidades que tengan tal alcance de autoridad de intervención. (...) Finalmente, un tercer nivel de alcance de la delegación de la autoridad es el “control” (C), o sea la autoridad delegada para controlar a posteriori las actividades realizadas por las unidades responsables de la producción (...). (Hintze, 1999: 10)

A partir de ello, se presupone entonces que la delegación de la autoridad en las estructuras es decreciente, a medida que se va descendiendo en la jerarquía de unidades dependientes. Las unidades de mayor nivel incluyen toda la autoridad delegada, mientras que en las de menor nivel se distribuyen partes de esta autoridad por dos razones básicas: en primer lugar, por una cuestión de división técnica del trabajo, y en segundo lugar, porque parte de la autoridad normalmente se delega, y parte se retiene en los diferentes niveles de jerarquía.

Cuadro 5: Matriz de Alcance de las Responsabilidades

TAREAS DESARROLLADAS	ÁPICE ESTRATÉGICO	UNIDADES DEPENDIENTES
	A Intendencia	B EMTUPSE
Planificación, gestión y operación del transporte de pasajeros	Iv-C	P

Fuente: Elaboración propia

Así, EMTUPSE tiene la autoridad de producción (P) de todas las competencias asignadas normativamente, por medio de la Ordenanza de creación N°5451/04, es decir, tiene como competencia asignada la planificación, gestión y operación del transporte de pasajeros y afines

dentro de la misma, con alcance de producción directa de resultados.

Sobre la Empresa Estatal tiene intervención vinculante (Iv) el ápice estratégico; es decir, el Departamento Ejecutivo Municipal tiene autoridad de intervenir en las actividades de EMTUPSE y poder de veto sobre la misma. Además, se reserva la competencia de control (C), ya que tiene autoridad de control sobre las actividades que realiza²⁵⁵.

Es posible notar que hay una alta concentración de autoridad en el ápice estratégico, que reúne en sí las competencias de intervención vinculante (Iv) y control (C) sobre la Empresa Estatal, lo que demuestra una alta concentración de poder en él. Mientras que dicha unidad organizativa sólo tiene la competencia de producción (P). Como consecuencia de la intervención vinculante que posee el ápice estratégico, muchas de las decisiones y acciones de EMTUPSE sólo pueden ser realizadas previa autorización del anterior, lo que convierte a la unidad superior en un “cuello de botella”. “No obstante, aunque la insuficiente delegación es un claro indicador de mal diseño organizativo, también el exceso de delegación implica pérdida del control inmediato” (Hintze, 1999: 14).

En relación a ello, es posible sostener que más allá de las articulaciones existentes en materia de transporte urbano de pasajeros, el gobierno local presenta algunas limitaciones propias de un estilo de gestión más tradicional que del estilo relacional, donde se visibiliza una vinculación de carácter vertical entre las áreas intervinientes y una alta centralización de las decisiones por parte del DEM. Ello, permite ratificar lo que se analizó en el punto anterior, es decir que si bien hay

²⁵⁵ La Ordenanza N° 5528/05 establece en su Art. 11° las atribuciones del Intendente Municipal, facultado para: “1. Establecer sistemas o modalidades referidos a la prestación del servicio de transporte regulado pro la presente Ordenanza.- 2. Establecer y autorizar itinerarios, terminales, paradas, horarios, frecuencias, y otorgar los permisos para la prestación de servicios, conforme a las disposiciones y procedimientos establecidos en la presente ordenanza y sus reglamentaciones.- 3. Autorizar el alta y baja de vehículos afectados al servicio y ordenar su revisión periódica. 4. Cancelar los permisos otorgados, en los casos y condiciones previstos en esta ordenanza y sus reglamentaciones. 5. Celebrar convenios con otros municipios, la Provincia, la Nación o con terceras personas ya sean de existencia visible o jurídicas, en materia de prestación y control del servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano. 6. Expedir las reglamentaciones que sean necesarias para una eficaz prestación de servicios, procurando la seguridad, eficacia y modernización del mismo. 7. Autorizar y, en su caso, ordenar, temporal o permanentemente, el enlace, combinación y enrolamiento de servicios diferentes permisionarios, cuando sea necesario para la mayor satisfacción de la seguridad y de los intereses públicos. 8. Calificar y Sancionar las infracciones a la presente ordenanza o sus reglamentaciones. 9. Decretar la intervención del servicio objeto del permiso, y de la empresa prestadora del mismo, para garantizar el cumplimiento, y continuidad de la prestación del mismo, cuando por causa imputable o no a sus titulares se interrumpa o afecte la prestación del servicio, o exista riesgo inminente de que ello ocurra. La intervención se mantendrá mientras subsista la causa que la originó y al solo efecto de que no se interrumpa la prestación del servicio. 10. Resolver los recursos de cualquier naturaleza para los que esta ordenanza, sus reglamentaciones o la Carta Orgánica Municipal le confiera competencia. 11. Solicitar la intervención de las Autoridades Auxiliares previstas en la presente Ordenanza, cuando fuere necesaria.- 12. Vigilar las observancia y aplicación de la presente ordenanza y sus reglamentos y dictar las medidas que sean necesario para ello. 13. Ejercer las demás atribuciones que le competan conforme a la legislación general y especial aplicable.

intentos de apertura y articulaciones, no son suficientes para ponderar la gestión local como un modelo de gobernanza en materia de transporte público.

Además de lo observado, es oportuno realizar un estudio sobre la microestructura de la EMTUPSE, donde la unidad de análisis cambia y los puestos de trabajo ocupan esa posición. Éste es el lugar de la organización que puede ser ocupado sólo por una persona a la vez, y la suma de todos ellos, asignados a una unidad organizativa, constituye la planta de puestos de la misma. Cada uno de los puestos hereda las competencias de la unidad a la que pertenece y el conjunto de actividades que tiene que realizar para que, en base a ello, se vayan configurando los requisitos necesarios para cubrir ese cargo. (Hintze, 1999: 15)

Dentro de los puestos de trabajo, podemos visualizar diferentes clases, dependiendo del lugar al que están asignados. Así, encontramos los puestos “titulares de unidades”, que son aquellos que están designados para la jefatura de las unidades organizativas; y los puestos “no titulares”, que conforman el resto de la planta. Dentro de EMTUPSE, encontramos que los puestos titulares son ocupados por el directorio²⁵⁶ y, por otro lado, existen puestos no titulares que conforman el apoyo de los titulares de las unidades y cubren el resto de los puestos, de carácter “administrativos”.

Según algunas de las características de la naturaleza de las tareas de los puestos -que son las particiones a nivel humano de los procesos de gestión mediante las cuales se genera valor- éstos pueden ser clasificados en cuatro categorías: ejecución, coordinación, desarrollo, y conducción. En los puestos de trabajo donde la responsabilidad fundamental es la producción, las tareas principales consisten en la coordinación de otros puestos y la ejecución de las tareas mismas. Entre aquellos cuya responsabilidad esencial es la decisión, los puestos de conducción tienen como tareas principales fijar y hacer cumplir políticas, además de planificar qué hacer y cómo transformar las organizaciones mismas; mientras tanto, los puestos de desarrollo deben llevar a cabo esto último. Sin embargo, los límites entre unos y otros suelen ser difusos, sobre todo en los que respecta a un mismo grupo, ya sea de producción o de decisión.

²⁵⁶ La Ordenanza N° 5452/04 en su Art. 8° establece la composición del Directorio.

Cuadro 6: Tipo y Naturaleza de los puestos de trabajo EMTUPSE

Tipo	Naturaleza	Planta de puestos	
Titulares	Coordinación - Desarrollo - Conducción	Directorio	Puesto 1: Presidente
			Puesto 2: Vicepresidente
			Puesto 3: Director titular
			Puesto 4: Director Suplente
No titulares	Ejecución	Administrativos	Puesto 1
			Puesto 2
			Puesto 3

Fuente: Elaboración propia

Así, podemos observar que la mayoría de los puestos existentes en EMTUPSE son de carácter de ejecución, es decir, llevan a cabo tareas a través de las cuales se producen resultados; mientras que sólo el de dirección es de carácter de coordinación, conducción y desarrollo²⁵⁷. Esto ratifica lo expresado anteriormente en cuanto a los escasos niveles de participación por parte de quienes ocupan los puestos de trabajo en otros momentos del proceso de toma de decisiones, ya que éste sólo es reservado al nivel de directorio, mientras que los demás solo ejecutan. “No se hacen reuniones de equipo de trabajo adentro de la empresa, cada uno hace su trabajo (...)” (Empleado 1, entrevista personal, 13 de junio de 2018)²⁵⁸.

En base a lo comentado respecto a la estructura interna de EMTUPSE, es posible afirmar que posee una distribución de tareas y funciones de cada puesto de trabajo evitando superposiciones.

²⁵⁷ Véase Ordenanza N° 5452/04, Art. 8°

²⁵⁸ Entrevista empleado Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado de la ciudad de Villa María.

Por lo que no se presentan incongruencias en términos de capacidades debido a que, como unidad organizativa, EMTUPSE tiene funciones establecidas normativamente, como se decía en el primer punto, por medio de la Ordenanza de creación de la misma.

Si bien no existe un manual de misiones y funciones establecido, no se dan ambigüedades en términos de responsabilidades, razón por la cual se puede ejercer un control de las tareas de los puestos. Es decir, existe una clara distribución de funciones y delimitación de los flujos de información y decisión entre las distintas subunidades, atendiendo así toda la estructuración de relaciones. Ahora bien, los diferentes puestos de trabajo tienden a funcionar como compartimentos estancos, sin una lógica colaborativa, por lo que no se visualiza una cooperación mutua entre los diferentes puestos y el personal que desempeña las tareas en los mismos.

Normalmente cada uno hace las tareas que le corresponden, como ya hace bastante tiempo que trabajamos, ya sabemos que tenemos que hacer y como hacerlo. A veces consultamos entre nosotros algunas cosas, pero muy puntuales, para estar mas seguros. No es que se hacen reuniones de equipos de trabajos o metas grupales, nada de eso (...) (Empleado 2, entrevista personal, 13 de junio de 2018)²⁵⁹.

Frente a todo lo expuesto, es posible sostener, de manera general, que no se dan brechas de capacidad vinculadas a la estructura y funcionamiento de la EMTUPSE en el sentido de que la organización se ocupa de lo que normativamente le ha sido asignado, lo cual revela la correspondencia entre estructura y función. En otras palabras, EMTUPSE posee recursos suficientes para poder llevar a cabo las actividades vinculadas al transporte de pasajeros, siendo funcionales a las mismas, lo que se vincula directamente con la existencia de una política de transporte de pasajeros definida.

No obstante, siguen estando presente lógicas propias de un estilo de gestión tradicional, principalmente vinculadas a la toma de decisiones del tipo vertical, donde el DEM tiene una alta concentración de poder sobre la Empresa Estatal con intervenciones vinculantes y controles respectivamente.

4.2.3.4 Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras

En este punto, es preciso establecer la cantidad de recursos que disponen las organizaciones y

²⁵⁹ Entrevista empleado Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado de la ciudad de Villa María.

las necesidades de insumos adicionales específicos, expresados en términos físicos o financieros. Es decir, la relación entre lo que se tiene y lo que se necesita tener para alcanzar determinados objetivos.

En función a la relación que se plantea entre “lo que se tiene” y lo que “se necesita tener” para cumplir con los objetivos, debemos mencionar que, en el caso de EMTUPSE, como se ha dicho anteriormente, se ha avanzado mucho al respecto. A través de la Ordenanza de creación de la empresa estatal (Ordenanza N°5451/04 , artículo 3°) el Departamento Ejecutivo de la ciudad le asignó, en su momento, bienes muebles y activos para cumplir con los fines de la empresa en la actualidad.

Art. 3°.- El Estatuto de la Sociedad del Estado Municipal que se crea por el artículo 1° de esta Ordenanza será aprobado por el Concejo Deliberante. El Capital de la Sociedad asciende a la suma de Pesos NOVECIENTOS CINCUENTA MIL (\$ 950.000,00) que será integrado por el D.E.M. quien además efectuará los aportes correspondientes. A los fines de la integración del capital social, el Departamento Ejecutivo asignará a la EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS – E.M.T.U.P. S.E.- “EMPRESA VILLA MARÍA” los bienes muebles y activos que, en la actualidad cuente la Municipalidad para cumplir con los fines de la empresa, debiendo en el caso de hacerse cada asignación, realizar por la dependencia que corresponda, el inventario y tasación correspondiente. La asignación que se autoriza en este artículo, implica la transferencia de dominio a favor de la sociedad que se crea (Ordenanza N°5451/04).

Así, en términos de infraestructura edilicia, EMTUPSE cuenta con un Centro de Transferencias y un área de Servicios con sanitarios, kiosco-bar y estacionamiento de automóviles, todo ubicado en el centro de la ciudad.

Si bien nosotros nos hemos hecho cargo de un proceso que, cuando se creó el centro de transferencia, fue una empresa privada que hizo el edificio pero también se quedó con el bar y la playa como compensación...y a través del tiempo, a los ocho años, abandonaron todo...terminamos nosotros comprando...asique parte de ese personal es porque estamos a cargo de la playa y el bar...5,6 (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Respecto a los recursos financieros, se debe mencionar que la empresa estatal cuenta con una partida presupuestaria propia del presupuesto general de gastos y recursos de la administración

municipal²⁶⁰, a lo que se le suma la posibilidad de adquirir préstamos por intermedio de cualquier entidad bancaria u organismos internacionales de créditos.

Artículo 5°.- Para cumplir su objeto, la Sociedad podrá: (...) c- Celebrar con bancos oficiales y particulares, organismos internacionales de créditos y/o de cualquier naturaleza toda clase de contratos y contraer obligaciones, incluso prestamos, previa autorización de la Asamblea, aceptar consignaciones, comisiones y/o mandatos y otorgarlos; conceder créditos comerciales vinculados con su giro; asimismo establecer un régimen de premios y multas en las contrataciones que formalice (Ordenanza N°5452/04)

Por otra parte, normativamente, se permite a EMTUPSE explotar y comercializar publicidad gráfica en el transporte de pasajeros y en la vía pública, como así también, construir, explotar y comercializar negocios vinculados a paradores, estaciones de ómnibus, centros de transferencias, todo relacionado al transporte de pasajeros (Ordenanza N°6409/11, artículo 4°)²⁶¹. Esto implica la generación de recursos financieros que permitan dar cumplimiento a su principal objeto: la planificación, gestión y operación del transporte de pasajeros. Además, como se ha dicho anteriormente, se suma la recepción de un canon del 10 % por pasajero transportado por convenio; el 10 % del subsidio municipal por acuerdo entre las partes; subsidios nacionales percibidos directamente por Transbus S.R.L. y controlados a partir de un sistema de gestión; subsidios municipales a través de los cuales se percibe un monto estipulado por pasajero; y por último, programas provinciales, tales como el Boleto Educativo Gratuito (BEG), Boleto Obrero Social (BOS) y Boleto Adulto Mayor (BAM), a partir de los cuales el Gobierno de la Provincia de Córdoba abona el valor del boleto por pasajero transportado.

²⁶⁰ Art. 5°.- FACULTASE al Departamento Ejecutivo Municipal para que, con posterior comunicación al Concejo Deliberante, efectúe en el Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Administración Municipal, las modificaciones que sean necesarias para poner en funcionamiento la empresa creada por esta ordenanza, a cuyo efecto podrá disponer cambios en las denominaciones de los conceptos, partidas, subpartidas y programas, crear otros nuevos y reestructurar, suprimir, transferir y crear nuevos servicios.- (Ordenanza N° 5451/04)

²⁶¹ “Art. 4°: OBJETO SOCIAL: La EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS, SOCIEDAD DEL ESTADO – E.M.T.U.P S.E. “Empresa Villa María” tendrá como principal objeto la planificación, gestión y operación del transporte de pasajeros y afines dentro de su competencia. Asimismo tendrá como Objeto las siguientes actividades, a saber: 1) Explotación y comercialización de publicidad gráfica en el transporte de pasajeros y en la vía pública. 2) Construcción, explotación, comercialización y administración de inmuebles, y de negocios relacionados con paradores, estaciones de ómnibus, centros de transferencias, relacionados al transporte de pasajeros. 3) Participación de la empresa en sistemas de fideicomiso, actuando como fiduciante, fiduciario, fideicomisario o beneficiario. 4) Desarrollo, administración y consultoría de sistemas informáticos, de seguimiento satelital, cámaras de seguridad, aplicadas al tránsito, transporte, seguridad y servicios” (Ordenanza N°6409/11).

Con respecto a los recursos funcionamos a parte del canon y porcentaje del subsidio que la municipalidad nos da (...) (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Transbus le paga el EMTUPSE el 10% de sus recaudaciones, si Transbus lo cobra o no lo cobra es un problema de Transbus (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

Ahora bien, dado que el sistema de transporte no es auto-sustentable sino que se lo subsidia, a partir de recursos provenientes de la Municipalidad de Villa María y de subsidios otorgados por el Gobierno Provincial y Nacional²⁶², podría suponerse que estamos frente a un déficit en materia financiera. Este aspecto es importante, ya que el gobierno local no puede disponer libremente de dichos fondos para reasignarlos en función a las prioridades del servicio que tiene la responsabilidad de gestionar en tanto la liquidación de los montos se realiza directamente desde el Gobierno Nacional, por ejemplo, a cada empresa operadora de transporte.

En cuanto a la incorporación de recursos tecnológicos, se han logrado algunas adquisiciones de equipamiento para la gestión y el control del servicio de transporte, permitiendo obtener de los mismos información oportuna para la planificación de los recorridos fundamentalmente.

En el caso nuestro que tenemos el GPS, claramente nos facilita muchísimo. Si no es por auditoria y todos los días había que llenar una planilla (...) (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Yo hoy te prendo la computadora y te digo el colectivo de la universidad en qué lugar está, y te digo cuántos pasajeros tiene arriba... y si tengo que poner refuerzo o no tengo que poner refuerzo, qué pasa qué no pasa, si va muy cargado o no va muy cargado, las líneas... Eso lo ves a horario, en el mapa de la computadora te aparecen, todos los ómnibus tienen GPRS y todo lo demás... adónde va el coche, cuántos minutos le faltan para que llegue, todo eso ya lo desarrollamos (...) (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

Ahora bien, para brindar el servicio de transporte de pasajeros, si bien no son recursos de EMTUPSE, se debe mencionar que Transbus S.R.L. cuenta con más de 30 vehículos para brindar

²⁶² El Estado Nacional, desde el año 2001, brinda asistencia económica a las empresas que prestan servicios públicos de transporte de pasajeros con el objetivo de evitar que el incremento en los costos de explotación se traslade a los usuarios.

el servicio en 18 líneas urbanas. “TransBus tiene más de 80 empleados, mas de 40 colectivos, compró La Estrella” (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

Por lo tanto, se puede considerar que EMTUPSE no presenta dificultades vinculadas en términos físico, ya que cuenta con una estructura edilicia propia y acondicionada para las funciones establecidas normativamente. El déficit se presenta sobretodo en relación a los recursos financieros, en tanto el servicio no es autosustentable, con lo cual se genera una gran dependencia por parte de los fondos recibidos por el gobierno local, provincial y nacional en materia de subsidios.

4.2.3.5 Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas

En una organización, las políticas de personal en general, y de remuneraciones en particular, son relevantes para llevar cabo cualquier tipo de proyecto y, generalmente, cualquier tipo de actividad.

El régimen de personal o de recursos humanos consiste en las reglas de juego mediante las que se establece la manera en que se: 1) ingresa a la organización, 2) ocupan puestos de trabajo en la estructura, 3) ocupan niveles en la jerarquía de recursos humanos, 4) obtienen aptitudes y actitudes laborales y 5) egresa de las organizaciones (Hintze, 2002: 19).

El ingreso a la organización consiste en el proceso por el cual se genera un acto contractual entre personas y organización, mediante el cual se pacta la prestación de un servicio, en un determinado tiempo, a cambio de una retribución. En este sentido, existe más de una manera de contratar, yendo desde la disponibilidad para realizar una tarea, a la entrega inmediata de una prestación. El Estatuto para el Personal Municipal, aprobado por Ordenanza N°5759/06, establece en su artículo 2º, diferentes formas de contratación: por un lado, la planta permanente, a partir de la cual todo nombramiento de tal carácter origina la incorporación del agente a la carrera administrativa y es el único que goza del derecho de estabilidad. Por otra parte, contempla el personal no permanente, es decir, el personal contratado, donde la relación laboral está regida por

(...) un contrato de plazo determinado y para la realización de actividades de carácter transitorio para la ejecución de tareas eventuales, estacionales o especiales de apoyo directo o indirecto a la acción

municipal que no fueran realizados por el personal permanente (Art. 5º, Estatuto para el Personal Municipal, Ordenanza N°5759/06).

En EMTUPSE, se puede observar una sola forma de contratación para el ingreso a la administración pública: la de planta permanente, con lo cual hay plena correspondencia respecto a la normativa establecida para su regulación por parte de la Constitución de la Nación y de la Provincia de Córdoba que establecen la estabilidad del empleado público. De esta manera, el ingreso a la planta de personal de EMTUPSE se ha dado a través de mecanismos formales de ingreso a organizaciones públicas, tales como el concurso, cuestión que amplía la igualdad de oportunidad y acceso a cargos públicos.

Yo estoy en planta permanente desde hace algunos años” (Empleado 1, entrevista personal, 13 de junio de 2018)

Yo soy de planta permanente de la municipalidad prestando servicios en EMTUPSE (Empleado 2, entrevista personal, 13 de junio de 2018)

Hace 13 años que trabajo, desde el 2005, soy de planta y siempre hice trabajos administrativos (Empleado 3, entrevista personal, 13 de junio de 2018)²⁶³

Respecto a la ocupación de los puestos de trabajo, se hace alusión al cumplimiento de ciertos requisitos y actitudes para poder “ocupar” los mismos. Son reglas que se aplican una vez que la persona ya es parte de la institución o es elegida para serlo. En síntesis, en EMTUPSE no se da un déficit a nivel de ocupación de los puestos en tanto se encuentran ocupados, en su mayoría, por personas que poseen las capacidades para poder desempeñarlos. “En mi puesto realizamos todas tareas administrativas, depósitos bancarios, liquidación de sueldos y generalmente no se presentan complicaciones al momento de realizarlas” (Empleado 1, entrevista personal, 13 de junio de 2018)²⁶⁴. Sin embargo, no se encuentra definido de antemano qué personal es necesario a la organización, por lo que no hay un diseño de los puestos para determinar qué tipo de recurso humano se corresponde con los mismos.

En relación a la jerarquización, está referido básicamente a los requisitos para acceder a

²⁶³ Entrevistas empleados Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado de la ciudad de Villa María.

²⁶⁴ Entrevista empleado Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado de la ciudad de Villa María.

determinadas jerarquías en las escalas internas de la organización; por lo general, son los llamados escalafones o estatutos de personal. Podría decirse que constituyen un mecanismo de valoración de las personas (en cuanto a recurso humano) a los efectos de determinar el grado de cumplimiento de condiciones exigidas para el acceso a las jerarquías vigentes.

En el caso de EMTUPSE, lo anterior se encuentra visible en la existencia de un escalafón municipal, donde las agrupaciones escalafonarias están determinadas por categorías enumeradas en grados ascendentes, de conformidad a la Ordenanza N°5759/06, y se determinan en virtud de las distintas actividades que deben llevarse a cabo o que se encuentran especificadas en las respectivas descripciones de tareas.

Art. 20°. Las agrupaciones escalafonarias estarán determinadas por categorías enumeradas en grados ascendentes, de conformidad con la Ordenanza vigente o la que la sustituya (...)

Art. 23°. Las categorías a las que se hace referencia en el Art. 20o, se determinarán en función de las distintas actividades que deben llevarse a cabo o que se encuentren especificadas en las respectivas “descripciones de tareas”, aplicando para ello el método de Evaluación de Tareas (Estatuto para el Personal Municipal, Ordenanza N°5759/06).

En lo referente a las capacitaciones y formación, se pone de relieve los procesos de adquisición de capacidades, pero éstos están configurados en dos sentidos diferentes. Por un lado, se encuentran aquellos procesos que están orientados al logro de capacidades específicas para los puestos de trabajo, y se fundan en la idea de que las personas adquieran conocimientos técnicos, habilidades y destrezas que requieren las tareas de sus puestos y que ellos no posean. En este sentido, desde EMTUPSE no se han realizado cursos de capacitación. “No hemos tenido capacitaciones dentro de la empresa, ningún curso, nada” (Empleado 2, entrevista personal, 13 de junio de 2018)²⁶⁵.

Si vos lees la ordenanza habla de que (el permisionario) debe capacitar al personal, entonces nosotros hemos transferido (...) este año tenemos intenciones de trabajar, incluso junto con educación vial con la municipalidad. Y fortalecer la parte de educación vial y tránsito dentro de los choferes, mas allá de lo que ellos hacen (...)(Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

²⁶⁵ Entrevista empleado Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado de la ciudad de Villa María.

Por otro lado, se encuentran aquellas maneras de formación que están orientadas a las predisposiciones positivas o negativas del personal al momento de ejecutar las tareas asignadas. En este sentido, la formación ya no pasa por adquirir conocimientos, sino por formar a la persona para que incorpore valores funcionales y convencimiento de que la realización de tareas es deseable. En cuanto a esto, en EMTUPSE, se realizan reuniones con los empleados para que expresen opiniones de los recursos faltantes e informarlos de lo que se va trabajando, con lo cual, tal como se ha dicho en puntos anteriores, se abre una participación limitada a las ejecuciones de sus tareas y no a otros momentos del proceso de la política pública en cuestión.

De vez en cuando el Director nos pregunta sobre cosas de nuestros trabajos y nos comenta alguna otra cosa puntual sobre el servicio, pero no se hacen reuniones de trabajo, nada de eso, cada uno hace lo que tiene que hacer y listo (Empleado 2, entrevista personal, 13 de junio de 2018)²⁶⁶.

Por último, en lo referido al egreso, se contempla las condiciones en las que se puede finalizar la relación contractual. Esto se encuentra sumamente ligado al modo en que se da el ingreso de cada persona a la planta, ya que se dependerá de las condiciones del ingreso para determinar la forma del cese de la función. En cuanto a las administraciones públicas, el egreso constituye una situación compleja -que acarrea grandes costos económicos, sociales y políticos- cuando se trata de personal de planta permanente, debido a la protección que tiene este personal por parte del Estatuto del Empleado Público. En el caso concreto que se está analizando, esto no se ha dado, ya que es una unidad administrativa relativamente pequeña, en la que cada persona tiene su tarea delimitada y la realiza sin mayores complicaciones. Sin embargo, el Estatuto del Empleado Municipal establece en su Capítulo Primero, un régimen disciplinario con procedimientos y reglamentación establecidos, donde la cesantía y exoneración son dos figuras referidas al egreso de la organización²⁶⁷.

Art. 149º: La cesantía es una medida de tipo expulsivo por la que el agente es separado de su cargo (...) Art. 150: La exoneración es una medida disciplinaria de tipo expulsivo, que no sólo interrumpe la relación laboral entre las partes, sino que ocasiona en el agente exonerado la pérdida de aptitud para

²⁶⁶ Entrevista empleado Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado de la ciudad de Villa María.

²⁶⁷ Art. 146º: El personal podrá ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias: a) Apercibimiento. b) Suspensión. c) Cesantía. d) Exoneración. (Estatuto para el Personal Municipal, Ordenanza N°5759/06).

volver a prestar servicios en la Administración Municipal (Estatuto para el Personal Municipal, Ordenanza N°5759/06)²⁶⁸.

Respecto al régimen salarial, éste consiste en el establecimiento de la remuneración que un empleado recibe por las tareas realizadas en su puesto de trabajo. El salario se basa en tres variables básicas: el tiempo que la persona está realizando la actividad, el reconocimiento de las características del personal según los mecanismos de valoración interna, y cómo se plantea ese recurso humano frente al mercado laboral. Básicamente, estos tres aspectos representan la situación laboral, ya que a partir de ellos se está contemplando las características del trabajo (como es su jornada laboral según el puesto), las características del recurso humano observado desde el interior de la institución (se hace a través del escalafón, como herramienta para otorgar valor a cada puesto) y finalmente, los desempeños personales, considerando las capacidades específicas que cada uno posee. Así se representan el cómo se debe hacer, cómo es quién lo hace, y cómo lo hace.

En este sentido, el régimen salarial

(...) puede ser concebido en dos planos. El de la estructura salarial (que usualmente se representa mediante una curva que muestra los salarios en la escala jerárquica) y el de la composición del salario, que se refiere a la finalidad última de los conceptos que conforman el salario (Hintze, 2002: 29).

En lo referente a la estructura salarial, ésta representa la distribución de los salarios según los

²⁶⁸ Las causas para aplicar cesantía son: “a) Inasistencias injustificadas de más de diez (10) días continuos en el año calendario y doce (12) discontinuos. b) Incurrir en nuevas faltas o transgresiones que den lugar a suspensión cuando el agente haya sufrido en los doce (12) meses inmediatos anteriores treinta (30) días de suspensión disciplinaria. c) Faltas o transgresiones graves o reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, o falta o trasgresión o desobediencia grave o reiterada, respecto del superior en la oficina o en actos de servicio. d) Abandono del servicio sin causa justificada durante cinco (5) días corridos, en dicho caso la administración en forma previa deber intimar al agente de manera fehaciente. e) Incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones enunciadas en el Art. No 260. f) Quebrantamiento grave o reiterado de las prohibiciones enunciadas en el Art. 27o. g) Falsear las declaraciones juradas que se le requieran al ingresar a la Administración Municipal o en el transcurso de su carrera. h) Delito no referido a la Administración Pública Municipal cuando el hecho sea doloso y cuando por sus circunstancias afecten el decoro de la función y prestigio de la administración. i) Ser declarado en concurso o quiebra fraudulenta. j) Por presentar un segundo parte de enfermo falso” (Art. 149°, Estatuto para el Personal Municipal, Ordenanza N°5759/06). Por su parte, las causas para exoneración son: “a) Falta grave que perjudique material o moralmente a la administración. b) Delito cometido en perjuicio de la Administración Municipal o en ejercicio de sus funciones. c) Incumplimiento intencional de órdenes legales. d) Indignidad moral” (Art. 150°, Estatuto para el Personal Municipal, Ordenanza N°5759/06).

niveles de importancia de los puestos de trabajo y la categorización del personal. Mediante estos aspectos, la estructura permite registrar cuestiones tales como cuáles son los salarios menores, intermedios y superiores de toda la organización, los niveles mínimos y máximos de cada puesto, y cómo se van relacionando entre ellos según los niveles que ocupan, permitiendo clasificarla de acuerdo a su jerarquización y según su flexibilidad. Así, se dan cuatro categorías diferentes:

- Estructura Salarial jerarquizada o Estructura Salarial Plana
- Estructura Salarial Flexible o Estructura Salarial Rígida

Con respecto a EMTUPSE, se dan algunas diferencias entre los distintos puestos de planta permanente, ya que están determinados por las variadas asignaciones, beneficios y descuentos establecidos por el Estatuto del Empleado Municipal. Por consiguiente, es posible inferir que el tipo de estructura salarial de la empresa estatal muestra características de una estructura jerarquizada leve, ya que la diferencia entre los salarios mayores y menores del personal no es muy grande, según comentaban los mismos empleados. “Cobramos todos más o menos lo mismo, puede haber una diferencia, unos pesos más o unos pesos menos por los años en los que estamos trabajando... ehhh yo cobro un poco mas por mi antigüedad nada mas” (Empleado 3, entrevista personal, 13 de junio de 2018)²⁶⁹.

Respecto a los salarios, éstos pueden ser percibidos en relación a tres cuestiones: 1) la naturaleza de las funciones desempeñadas en la estructura organizativa, 2) las características o condiciones particulares de los recursos humanos y 3) las condiciones del desempeño. Todas las retribuciones de los asalariados “pueden ser agrupadas en estas tres categorías, que llamaremos en adelante componentes de composición salarial” (Hintze, 2002: 34).

En el caso de EMTUPSE, depende exclusivamente del régimen salarial de la Municipalidad de Villa María, sobre el cual hay que tener en cuenta ciertas cuestiones. A través de la Ordenanza N°5759/06 que regula el régimen salarial de la institución pública, en su Art° 31, se establece para el personal determinados derechos, entre los cuales se encuentra la remuneración.

Art. 39°: La retribución del personal permanente y contratado se compondrá de un Sueldo Básico y los adicionales y suplementos que correspondan a la situación de revista y condiciones particulares o especiales. El Sueldo Básico del personal permanente será el que se fije en el instrumento jurídico que establezca las escalas salariales para las agrupaciones escalafonaria respectivas (...) Art. 40°: El

²⁶⁹ Entrevista empleado Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado de la ciudad de Villa María.

personal permanente y contratado gozará del derecho al Sueldo Anual Complementario, en proporción al tiempo que hubiere percibido remuneraciones durante el año y según lo determine la legislación vigente y disposiciones del presente Estatuto Convenio (Estatuto para el Personal Municipal, Ordenanza N°5759/06).

Ahora bien, a esos sueldos básicos se suman otros montos que pertenecen a los diferentes adicionales que recibe la planta de personal. De acuerdo al Artículo 41° de la Ordenanza N°5759, se establecen los siguientes adicionales generales:

1. Título: el personal profesional permanente y contratado, y el personal superior jerárquico permanente que desempeñen tareas directamente relacionadas con su profesión recibirá un adicional por título (Artículo 42°).
2. Antigüedad: se integrara con dos componentes que se adicionarán a saber: 1- el 1,25% del sueldo básico del cargo del agente por cada año de servicio; 2- el 3,75% aplicable sobre el sueldo básico de la categoría 8 del agrupamiento Maestranza y servicios generales por cada año de servicio (Artículo 44°).
3. Mayor horario: el personal permanente y contratado cuyas horas semanales de labor superen en forma regular y permanente las 35 horas, percibirá un adicional por mayor horario del 1,50% del sueldo básico por cada hora que exceda de las 35 hs. (Artículo 46°).
4. Desdoblamiento de horario: el personal permanente y contratado que cumpla sus tareas en horarios discontinuos por la mañana y por la tarde tendrá derecho a percibir un desdoblamiento de horario del 15% del sueldo básico (Artículo 47°).
5. Turno rotativo: el personal permanente y contratado que trabaja en régimen de turnos rotativos tendrá derecho de percibir una compensación según cada situación en particular (Artículo 48°).
6. Tarea riesgosa: el personal permanente y contratado que realiza tareas en áreas o servicios que, por sus características, supongan un riesgo físico o menoscabo para la salud del agente, tendrá derecho a percibir una compensación del 15% del sueldo básico. (Artículo 49°).
7. Quebranto de caja: el personal permanente y contratado encargado de receptoría, cobranza y manejo de dinero tendrá derecho a percibir una compensación del 30% del sueldo básico (Artículo 50°).
8. Policía municipal: el personal permanente y contratado que desempeñe tareas efectivas

en la vía pública y se encuentre afectado a funciones de policía o inspector municipal, tendrá derecho a percibir una compensación del 15% del sueldo básico (Artículo 51°).

9. Responsabilidad jerárquica: exclusivamente, el personal permanente que se desempeñe como personal superior jerárquico tendrá derecho a percibir un adicional otorgado por el intendente y que puede variar en un 20% al 100% del sueldo básico de cada agente (Artículo 52°).
10. Responsabilidad técnica: exclusivamente, el personal permanente que se desempeñe como personal técnico tendrá derecho a percibir un adicional por responsabilidad técnica y que puede variar de un 20% al 100% del sueldo básico del agente (Artículo 55°).
11. Subrogancia: exclusivamente, el personal permanente que cumpla reemplazos transitorios (interinatos) en cargo de los tramos superiores tendrá derecho a percibir una compensación que consistirá en la diferencia entre el sueldo básico y los adicionales que le corresponderían por el cargo que desempeña interinamente (Artículo 57°).

De acuerdo a lo anterior, la composición salarial de EMTUPSE responde básicamente a “(...) retribuciones asociadas a la estructura organizativa y (...) a las características de los recursos humanos” (Hintze, 2002: 34), ya que la misma tiene que ver con las funciones que la planta de personal desempeña en la institución; con el lugar que ocupa en el escalafón; con el ejercicio o no de jefaturas o titularidad de unidades organizativas; como así también con las diferentes políticas de reconocimiento y compensación de condiciones individuales (capacitación, antigüedad, formación, etc.) y no con los productos o resultados que producen con sus tareas debido a que no se realiza una evaluación del desempeño de los recursos humanos.

En EMTUPSE, el personal es de planta permanente y, en su mayoría, hace más de cinco años que trabaja en la organización, lo que deja entrever cierta estabilidad del grupo de trabajo. Salvo la ausencia de diseño de puestos con anticipación y de capacitaciones por parte de la empresa, no habría otros indicadores que evidencien mayores déficits de capacidad estatal vinculados a este punto.

4.2.3.6 Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto

En este punto, se evalúa la capacidad de las personas encargadas de la implementación de las tareas. Se trata de establecer quién es responsable por los productos o resultados de cada una de

las tareas, además de evaluar su categoría jerárquica, grado de conocimiento, nivel de información, motivación y habilidades. Se concreta a través de la evaluación individual.

En el caso de EMTUPSE, se compone, mayoritariamente, por recursos humanos que han continuado con estudios terciarios y/o universitarios, por lo que el perfil de cada uno de ellos se condice con el puesto que ocupa. En su mayoría, manifiestan tener conocimiento sobre manejo de Excel y otras herramientas de computación, así como de redacción, conocimientos básicos de contabilidad y liquidación de sueldos, atención al público, capacidades inherentes y necesarias para el puesto que ocupan, que en general son de carácter administrativos²⁷⁰. “Para hacer todas las cosas hay que saber computación, de redacción y uso de hojas de cálculo de excel, conocimientos básicos de contabilidad y liquidación de sueldos” (Empleado 3, entrevista personal, 13 de junio de 2018)²⁷¹.

Se debe tener en cuenta que la gran mayoría de los empleados tiene una antigüedad considerada, lo que provee de ciertas habilidades al momento de realizar la tarea, por lo que la planta total de personal de la organización analizada se compone, en su mayoría, por recursos humanos calificados y capacitados para desempeñarse en el puesto de trabajo correspondiente. Por consiguiente, es posible observar, de modo general, una compatibilidad entre la capacidad de la persona y los requisitos del puesto.

Hace 13 años que trabajo, desde el 2005, soy de planta y siempre hice trabajos administrativos (...) las cosas que hago son tareas propias al puesto de secretaria administrativa. Carga de comprobantes, liquidación y pago de sueldos, manejo de proveedores, control de movimientos bancarios, manejos de fondos fijos y caja diaria, coordinación de las tareas del personal (Empleado 3, entrevista personal, 13 de junio de 2018)²⁷².

Ahora bien, tal como se ha dicho en el apartado anterior, se observa la ausencia de un sistema de capacitaciones, por parte de EMTUPSE, al personal en general. : “No hemos tenido capacitaciones dentro de la empresa, ningún curso, nada” (Empleado 2, entrevista personal, 13

²⁷⁰ “Son todos administrativos (...). Nosotros hacemos la recaudación también, es decir, algunos hacen la recaudación, todo el proceso bancario, depósitos, y vuelvo a repetir, al tener a cargo la playa y el bar, también tenemos dos administraciones (...)” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

²⁷¹ Entrevista empleado Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado de la ciudad de Villa María.

²⁷² Entrevista empleado Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado de la ciudad de Villa María.

de junio de 2018)²⁷³. La capacitación está establecida por Ordenanza N°5451/04, artículo 2º, inciso 8 “Implementar un programa de capacitación permanente para el personal y choferes afectados al servicio público (...)”. No obstante, se incentiva al mismo a que participe en cursos de capacitación dictados por otras instituciones. Así, las capacitaciones se hacen en áreas específicas, sujetas a las decisiones y posibilidades individuales del personal, son externas a la institución y no son continuas. “Por mi cuenta propia pude hacer algunos cursos de contabilidad pública, formación para profesionales que se desarrollan o cumplen funciones en el ámbito público” (Empleado 2, entrevista personal, 13 de junio de 2018)²⁷⁴.

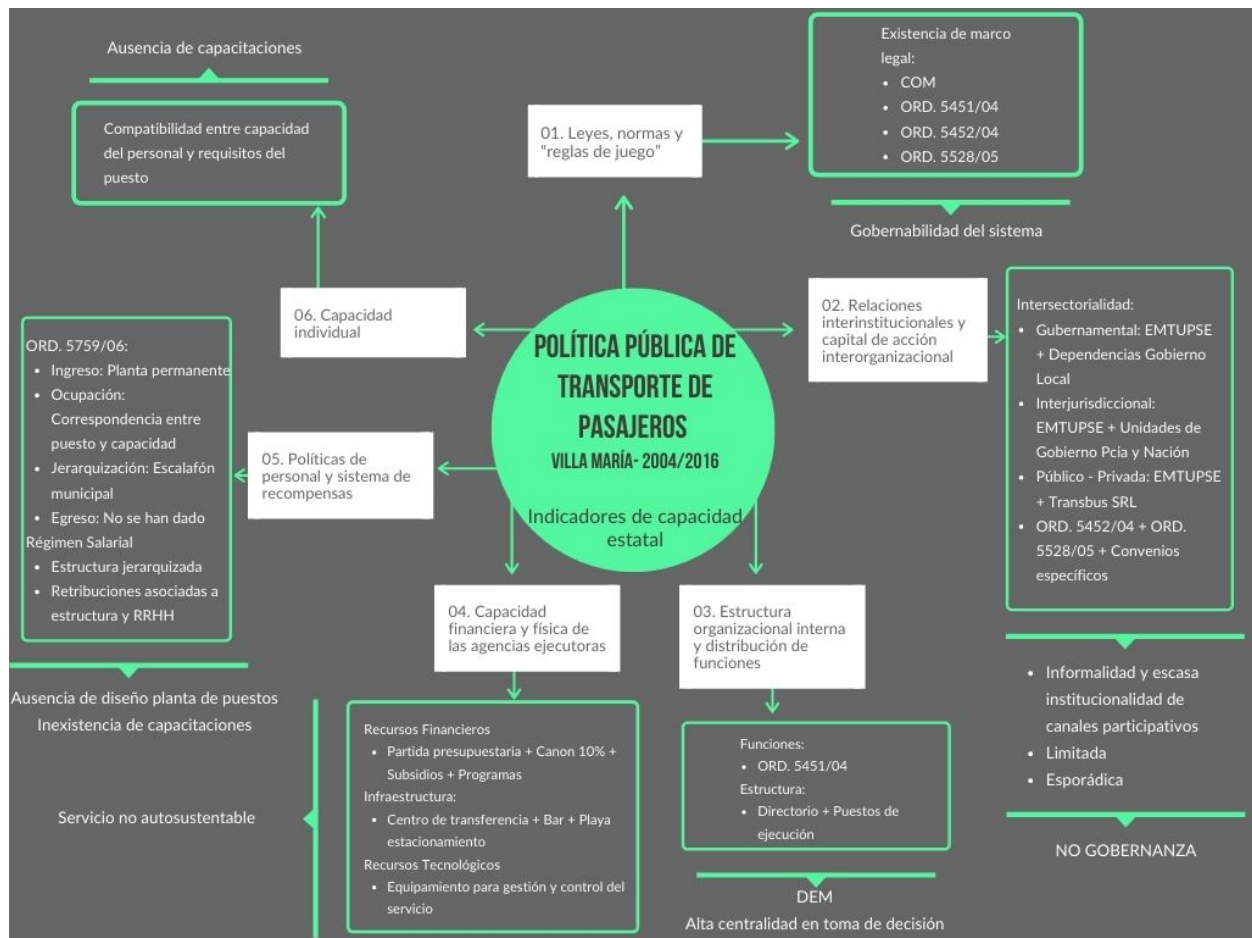
En cuanto a las capacitaciones establecidas normativamente para choferes por parte de EMTUPSE, al concesionar el servicio a Transbus S.R.L., es esta empresa quien debe realizar las mismas. “Transbus, tiene, ha venido haciendo capacitaciones permanentemente (...) hace tres años más o menos, tanto de mandos medios, de mandos altos y del personal (...)” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

En síntesis, en EMTUPSE se puede observar que el staff posee información, conocimiento y habilidades básicas necesarias para asumir las tareas que se le adjudican, e incluso para enfrentar los reacomodos que las nuevas reglas de juego pueden exigir. Pese a ello, respecto a las capacitaciones, tal como se ha visto en el apartado anterior, se puede establecer que las mismas son percibidas, por parte del gobierno local, en términos técnicos, no así en una dimensión más social o cultural, con lo cual no se dan instancias de formación tendientes a generar mayor motivación y compromiso por parte del personal respecto a objetivos compartidos.

²⁷³ Entrevista empleado Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado de la ciudad de Villa María.

²⁷⁴ Entrevista empleado Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado de la ciudad de Villa María.

Figura 9: Sobre elementos de capacidad de EMTUPSE



Fuente: Elaboración propia

4.3 Algunas reflexiones sobre la política pública de transporte masivo de pasajeros en Villa María

La transformación urbana y demográfica de la ciudad de Villa María ha requerido, y requiere, que el gobierno local deba dar respuestas a la problemática de la movilidad urbana mediante la formulación de políticas públicas en materia de transporte masivo de pasajeros.

En virtud de ello, y de lo analizado en este capítulo, es posible inferir, en principio, que el Estado local -a través de EMTUPSE - no presenta grandes “déficits organizacionales” en términos reales y potenciales de acuerdo a cómo lo plantean los autores de la metodología seleccionada.

Ahora bien, de acuerdo al proceso de esta política pública, es crucial el rol que cumple la Municipalidad de Villa María como promotora en la construcción de una política de transporte local, entendiendo la importancia de la interacción de los distintos actores involucrados en la definición de dicha política. Sin embargo, la articulación de los actores es de carácter temporal, esporádica y con niveles de informalidad, lo que permite sostener que a pesar de disponer algunos dispositivos que permiten una apertura de la gestión hacia un estilo de gobernanza, los intentos no han sido suficientes como para definir la misma como modelo relacional de gobierno, con lo cual siguen estando presentes algunas lógicas del estilo tradicional, tal como la centralidad en la toma de decisión por parte del DEM.

Se visualiza, entonces, que la Municipalidad, mediante su Ejecutivo, es el actor que decide intervenir para modificar las modalidades del sistema de transporte existente hasta el momento - primeros años del 2000- y propone adoptar una solución determinada: crear la Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado, EMTUPSE, a través de la Ordenanza N°5451, a fines de 2004. Allí, vale destacar la intersectorialidad que atraviesa la política de transporte de Villa María y la diversidad de actores e intereses que intervienen, sobretodo en la etapa de diseño de la misma, no obstante, y si bien existe un reconocimiento formal de articulación y apertura, esto es, de la necesidad de aplicar criterios de gobernanza en la Carta Orgánica de la Ciudad de Villa María y Ordenanzas correspondientes al transporte público de pasajeros, tales criterios se han puesto en práctica parcialmente, sobretodo en la implementación y evaluación del nuevo sistema.

Quizas es aquí donde se puede situar la brecha de capacidad mas sustancial que posee el gobierno local en materia de transporte, es decir, en disponer mecanismos formales (normas, reglas, ordenanzas) que posibiliten la apertura y articulación y, que las mismas esten atravesadas por cuestiones vinculadas al tiempo, demandas y necesidades concretas e informalidades en sus procedimientos. A su vez, tal como se ha visto, se dan otros aspectos que hacen endeble la capacidad de la organización, pero no se traducen en elementos que imposibiliten su capacidad en términos potenciales para la gestión y operación del transporte.

Capítulo 5

5.1 Reflexiones finales

De acuerdo a lo abordado a lo largo de todo el trabajo, es oportuno plantear algunas reflexiones finales en relación a la política de transporte público de pasajeros de la ciudad de Villa María durante el periodo analizado: 2004-2016.

En primer término, como consecuencia de las múltiples transformaciones producidas a raíz del proceso de reforma del Estado y de los impactos generados por la ola globalizadora, el gobierno local de la ciudad de Villa María ha promovido y definido su sistema de transporte urbano de pasajeros en torno a los cambios urbanos y territoriales que ha experimentado la localidad en las últimas décadas. Así, ha marcado un rumbo sustancialmente diferente respecto a la lógica con la que funcionaba el antiguo sistema de transporte público.

En segundo lugar, y en relación a lo anterior, la nueva noción del servicio de transporte público de pasajeros está sujeta a una concepción más amplia del rol del Estado local, y tiene que ver con comenzar a pensarse como actor territorial. De tal manera, esta perspectiva coloca al gobierno local frente a un gran desafío, en tanto implica interesarse por la generación de políticas territoriales donde las políticas nacionales, provinciales y territoriales son convergentes -y la articulación se genera desde los actores locales- y no inclinarse hacia la territorialización de políticas públicas desde la ejecución de políticas de otros niveles de gobierno. Por lo tanto, se ha ido consolidando una nueva responsabilidad pública local, reconstruyendo y redefiniendo el actor estatal (gobierno local) como el principal motor del desarrollo territorial de la ciudad.

A raíz de esto, es notable una ampliación sustantiva de las competencias locales, complejizando la agenda a partir de la suma de servicios sociales como el transporte público de pasajeros. En otros términos, el nuevo contexto local desencadenó nuevas demandas a las que el gobierno de la ciudad necesariamente tuvo que dar respuesta y, por consiguiente, ampliar su agenda. Esa ampliación de funciones, se encuentra normativamente expresada, no solo, a partir de las nuevas competencias municipales asignadas por la Constitución Provincial en su Art. 186°, donde se incluye el transporte urbano entre otras cuestiones; sino también, en la Carta Orgánica Municipal, específicamente en su Art. 9° donde se establece claramente el rol del Gobierno Local en diferentes áreas.

Ahora bien, este contexto además de plantear a los gobiernos locales nuevas actividades que gestionar, supuso la necesidad de introducir cambios en las organizaciones municipales.

Respecto al caso de estudio, la creación de la EMTUPSE (en el año 2004), bajo el modelo de empresa estatal, implicó necesariamente un cambio radical en la estructura de la organización tradicional del municipio local, con estatuto de funcionamiento propio, bajo modalidad directorio “adoptando un sistema de gerenciamiento eficiente por objetivos” (Art.2º, Ord. N° 5451/04) y con funciones específicas de planificación, gestión y operación del sistema de transporte urbano de la ciudad.

De tal manera, en la ciudad de Villa María, en materia de transporte público de pasajeros, el gobierno local ha dado paso a un estilo más innovador a partir de la creación de la EMTUPSE marcando un punto de inflexión en tanto primera empresa estatal, por lo que se convirtió en una experiencia innovadora y se generó un contundente cambio en la estructura funcional respecto a la realidad anterior del servicio que era gestionado íntegramente por el sector privado sin un marco legal que regulara el mismo. Es notable que, a partir de su puesta en marcha, la EMTUPSE marcó una gran diferencia en la política pública de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María, ya que su creación permitió gestionar el sistema teniendo a cargo la administración, el diseño y el control del mismo.

Paralelamente a ello, la necesidad de introducir cambios en las modalidades de vinculación con otros actores (públicos-privados) a fin de contar con nuevas estrategias de intervención y responder a las nuevas demandas del contexto, fue un hecho. Es decir, en la política analizada se ha podido identificar la participación de distintos actores en diferentes etapas de la misma, donde resulta crucial el rol que cumplió la Municipalidad de Villa María como promotora en la construcción de una política de transporte local, entendiendo la importancia de la interacción de distintos actores involucrados en la definición de dicha política y en la viabilización de acciones formuladas e implementadas con aportes de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales.

En este sentido, resulta interesante destacar la intersectorialidad que atraviesa la política de transporte de Villa María en su fase de diseño, formulación y planificación identificando por un lado, actores públicos que se encontraban en la gestión de ese momento, actores privados, fundamentalmente quien es el actual presidente de la empresa concesionaria del servicio, Transbus SRL y, actores sociales representados por los centros vecinales principalmente.

De manera tal, y teniendo como referencia a Cravacuore, Ilary y Villar (2004), el surgimiento de EMTUPSE es una experiencia local que responde a un situación de “raíz”, es decir, surge como producto de la voluntad de la intendencia en vincularse con otros actores para dar solución

a una demanda concreta cumpliendo, a su vez, con su rol normado a través de la Carta Orgánica Municipal.

Todo lo anterior, se refleja en términos normativos a través de distintas Ordenanzas (Ord. N°5452/04 y Ord. N° 5528/05), donde se plasma la existencia de roles claros para el gobierno local que tienen que ver con la gestión y operación del servicio, pero también la apertura y el grado relacional del mismo al posibilitar la participación de otros actores (gubernamentales y no gubernamentales) en la política pública de transporte. Ahora bien, en la práctica, la realidad en la implementación del servicio es un tanto diferente debido a que la articulación e intersectorialidad se acienta en dos actores principalmente: EMTUPSE y Transbus S.R.L., con lo cual el carácter articulador de la fase de diseño y el establecido normativamente, con actores con competencias para ello, se ve ampliamente reducido y responde a demandas puntuales.

Si bien se identifican algunas instancias de vinculaciones con otros actores, esas articulaciones no son sostenidas en el tiempo y de manera institucionalizada, sino que por el contrario, las relaciones se presentan en torno a cuestiones o demandas puntuales, de manera espontánea y con un grado de informalidad considerable, sobretodo con actores sociales, a pesar de la existencia de elementos normativos que posibilitan acciones de actores con competencia para ello, como por ejemplo la Comisión Municipal de Transporte. Por consiguiente, en Villa María no se daría por completo el planteo de Villar (2002), a través del cual establece que el grado óptimo de articulación interinstitucional se produce cuando la misma se presenta en todo el proceso de las políticas, es decir, desde el diseño a la evaluación de manera permanente.

De cualquier modo, a pesar de las limitaciones que se presentan en términos de articulaciones, es posible identificar la existencia de actores e intereses que ha atravesado y, atraviesa, la política de transporte urbano de pasajeros de la ciudad de Villa María en sus diversas etapas, sobretodo en el diseño e implementación con un rol definido por parte del gobierno local. Es decir, el transporte masivo de pasajeros en Villa María se presenta como un espacio en el cual se identifican y reconocen aportes de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales en las distintas etapas de la política pública posibilitando un agrado de apertura y articulación en la misma, a veces limitada e informal, teniendo un rol más protagónico el gobierno local a través de EMTUPSE.

Respecto a las capacidades con las que cuenta el gobierno municipal para abordar la política de transporte urbano de pasajeros²⁷⁵, se observa que no presenta, en términos generales y potenciales, elementos que contribuyan a suprimir por completo su capacidad para gestionar el transporte público. No obstante, se evidencian algunos rasgos que atenuan las mismas.

Es decir, respecto a las brechas vinculadas con reglas y normas se puede sostener que este inconveniente no se produce en términos formales, en tanto existe un marco legal a través del cual se regula la prestación del servicio. Particularmente el caso de la Municipalidad de Villa María, en su Carta Orgánica delimita normativamente el campo de intervención respecto al transporte público de pasajeros. A su vez, ante la necesidad de adecuar la estructura del gobierno local para hacerla más flexible y proactiva, se procedió a la creación de una empresa estatal, EMTUPSE, a partir de la Ordenanza N°5.451/04, de manera tal, se establecieron las obligaciones y responsabilidades de la misma en relación al transporte masivo.

En suma, teniendo en cuenta que el transporte de pasajeros en Argentina y, particularmente en la provincia de Córdoba, los municipios o comunas se constituyen en jurisdicción originaria para la regulación del mismo, en el mes de junio del año 2005 se aprueba por Ordenanza N° 5528 el marco regulatorio del servicio, donde se establecen las pautas y condiciones sobre las cuales debe efectuarse el mismo a fin de garantizar la continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad, en igualdad de condiciones para todos los usuarios

Lo anterior da cuenta de la presencia de una política integral de transporte público de pasajeros, facilitada por las continuidades en las reglas de juego formales; es decir, se estableció, en este período, un marco normativo nuevo, homogéneo y persistente en el tiempo para el sector posibilitando cierta gobernabilidad del sistema público de transporte al momento de su implementación.

Respecto a los déficits vinculados con las relaciones interinstitucionales, el gobierno local puso en evidencia la necesidad de introducir cambios en las modalidades de vinculación con otros actores (públicos-privados) a fin de contar con nuevas estrategias de intervención en materia de transporte público y responder a las nuevas demandas del contexto. Tal como se ha dicho, esta articulación es un elemento característico que atraviesa también el paradigma de la gobernanza, con lo cual se puede reconocer acciones institucionales direccionadas por dichos

²⁷⁵ Teniendo como punto de referencia la perspectiva de los déficits o brechas de capacidad institucional (metodología SADCI) de Oszlak y Orellana (2000) y el componente de “Capital de acción intraorganizacional” de Bertranou (2013).

criterios en materia de transporte masivo de pasajeros, sobretodo, en virtud de articulaciones que se dan de tres formas posibles, de acuerdo a Villar (2002). En primer lugar, la articulación intrainstitucional generada de manera interna entre distintas dependencias del gobierno local. En segundo lugar, se visibilizan acciones tendientes a una articulación interinstitucional con otras organizaciones públicas, tales como el Gobierno Nacional y Provincial, la Universidad Nacional de Villa María y la Universidad Tecnológica Nacional. Por último, se gesta un asociativismo de carácter público-privado, dado por la fuerte articulación con la empresa Transbus S.R.L., encargada de prestar el servicio público a través de concesión del mismo.

Todo ello, contribuye a incrementar las capacidades estatales del gobierno local en tanto éste logra una dimensión relacional al posibilitar instancias de articulación, horizontales y verticales, entre actores generando nuevos equilibrios y/o nuevos vínculos entre Estado local y sociedad. Es decir, se generó un cambio en la modalidad de articulación y relación entre el gobierno local y la sociedad villamariense, constituyéndose en una de las dimensiones claves de la imperativa transformación municipal, siendo la articulación la estrategia central, particularmente ligada a la necesidad de mejorar la gestión y al surgimiento de una nueva forma de entender el Estado y sus políticas.

No obstante, si bien se dan coordinaciones y articulaciones con otros actores, no existen canales y procedimientos claros de participación, con lo cual, en muchos casos, se limita solo a los actores centrales de la política pública en cuestión: EMTUPSE, Transbus S.R.L. y el Gobierno Local. Es decir, pese a la agilidad de la gestión, prevalece cierta informalidad en los canales a partir de los cuales iniciar la articulación con otros actores.

Asimismo, las articulaciones a nivel gubernamental son de carácter limitado, ya que solo se dan entre dependencias gubernamentales y no hacia dentro de la misma unidad organizativa que tiene a cargo la gestión del servicio: EMTUPSE. La intervención por parte de quienes ocupan los puestos de trabajos es solo de carácter operativo, limitando la participación de los mismos en otros momentos del proceso de la política pública, espacio reservado únicamente al accionar y decisión del directorio de la empresa estatal.

Por consiguiente, si bien se observan instancias y dispositivos que amplian la articulación y suponen una apertura en la gestión local con un estilo más relacional, no fueron sostenidas en el tiempo y primaron rasgos informales en las mismas, con lo cual no son suficientes los intentos para definir a Villa María como modelo de gestión de gobernanza en términos de transporte. En otras palabras, las acciones conjuntas que lleva a cabo el gobierno local con otros actores,

beneficia y fortalece su capacidad de acción, sin embargo, no son suficientes para adjetivar a la gestión como gobernanza. Fueron insuficientes los esfuerzos realizados por el gobierno local para activar las articulaciones entre actores y construir consensos durante el proceso de implementación y evaluación, fundamentalmente, de la política de transporte público de pasajeros, traducidos en un déficit de gobernanza que se manifestó en la disconformidad de los usuarios del sistema al implementar las reformas.

Es así que, si bien existe un reconocimiento formal de articulación y apertura, esto es, de la necesidad de aplicar criterios de gobernanza en la Carta Orgánica de la Ciudad de Villa María y Ordenanzas correspondientes al transporte público de pasajeros, tales criterios se han puesto en práctica parcialmente, sobretodo en la implementación y evaluación del nuevo sistema.

En cuanto a las brechas vinculadas a la estructura organizacional interna y distribución de funciones es posible sostener, de manera general, que existe correspondencia entre estructura y función de EMTUPSE en el sentido de que la organización se ocupa de lo que normativamente le ha sido asignado. No obstante, siguen estando presente lógicas propias de un estilo de gestión tradicional, principalmente vinculadas a la toma de decisiones del tipo vertical, donde el DEM tiene una alta concentración de poder sobre la Empresa Estatal con intervenciones vinculantes y controles respectivamente.

De acuerdo a los déficits vinculados a la capacidad financiera y física de las organizaciones, se puede considerar que EMTUPSE no presenta dificultades vinculadas en términos físicos, ya que cuenta con una estructura edilicia propia y acondicionada para las funciones establecidas normativamente. El déficit se presenta sobretodo en relación a los recursos financieros, en tanto el servicio no es autosustentable, con lo cual se genera una gran dependencia por parte de los fondos recibidos por el gobierno local, provincial y nacional en materia de subsidios.

Con respecto a las bechas relacionadas a las políticas de personal y sistema de recompensas, no se perciben inconvenientes mayores debido a que cuenta con recursos humanos en cantidad suficiente a pesar de la ausencia de diseño de puestos con anticipación y de capacitaciones por parte de la organización. Por último, en relación a los déficits vinculados con la capacidad individual de los participantes, en EMTUPSE se puede observar que el staff posee información, conocimiento y habilidades básicas necesarias para asumir las tareas que se le adjudican, e incluso para enfrentar los reacomodos que las nuevas reglas de juego pueden exigir. Pese a ello, respecto a las capacitaciones, sumado a lo que se ha dicho anteriormente, se puede establecer que las mismas son percibidas, por parte del gobierno local, en términos técnicos, no así en una

dimensión más social o cultural, con lo cual no se dan instancias de formación tendientes a generar mayor motivación y compromiso por parte del personal respecto a objetivos compartidos.

En conclusión, es posible sostener que si bien se presentan algunos elementos que amplían la capacidad del gobierno local en materia de políticas públicas vinculadas al transporte urbano de pasajeros, existen otros elementos, como se ha visto, que atenuan a las mismas. Lo anterior, abre algunos espacios para poder reflexionar y repensar distintas acciones, procedimientos, perspectivas a fin de potenciar la capacidad de la organización analizada.

En relación a ello y, en virtud del trabajo realizado, es posible sostener que gran parte de las afirmaciones y categorías vistas de las capacidades estatales poseen más factibilidad analítica en políticas públicas tradicionales. El solo hecho de pensar en políticas sobre violencia de género, discapacidad, entre otras, pone en riesgo el tablero interpretativo, ya que las herramientas de capacidad se presentan antes en la comunidad que en la clase política.

De esta manera y, como aporte conceptual - metodológico al estudio de las capacidades estatales y sus componentes, es importante analizar lo que defino como componente de “reflexividad pública”.

5.2 La “Reflexividad Pública” como componente de la capacidad estatal

Teniendo como punto referencial la gobernanza como estrategia de innovación en la gestión pública a partir del entramado de actores y redes de articulación que se conforman entre ellos en correspondencia a una política pública, la reflexividad pública es un componente transversal a todos los elementos constitutivos que conforman la capacidad estatal, y tiene que ver con la capacidad y necesidad de que los sujetos se piensen como parte de un proceso de corresponsabilidad social que les permite constituirse como sujetos políticos, pero que, a su vez, les posibilita reconocerse como actores partícipes en los procesos de toma de decisión política.

Tal como se ha planteado, en los procesos de toma de decisión intervienen múltiples actores, que influyen de manera decisiva en la consecución de los objetivos que se plantean a los gobiernos en sus distintos niveles. Por consiguiente, al abordar categorías vinculadas a las capacidades estatales, no podemos dejar de lado el componente subjetivo de tales actores, en la medida que sus propias decisiones afectan directamente al resultado de las políticas públicas.

La reflexividad pública²⁷⁶ refiere al compromiso de los actores en tanto sujetos políticos con responsabilidad política, independientemente del lugar que ocupen en el proceso de formulación de las políticas públicas; es decir, desde los gestores hasta quienes ejecutan las acciones, pasando por ciudadanos que intervienen en la instalación del tema en agenda y en la formulación de alternativas de solución. De esta forma, por ejemplo, si bien un gobierno puede contar con las capacidades (materiales, técnicas, financieras, etc.) necesarias y suficientes para obtener un determinado resultado, puede suceder -ya sea por cuestiones culturales, como hábitos y costumbres, u otras razones- que los responsables de ciertas decisiones y acciones resuelvan subjetivamente esperar a tomarlas, o directamente decidan no hacerlo, con lo cual se altera directamente el resultado esperado.

Esto nos indica que los resultados de las políticas públicas no solo dependen de la capacidad de los gobiernos, sino también de otro factor constitutivo de la misma y que, generalmente, no forma parte de los estudios de la capacidad estatal, aunque decididamente influyan en su ejercicio; esto es, la “reflexividad pública” de los actores partícipes (públicos, privados, organizaciones sociales y ciudadanos). Consecuentemente, la capacidad de un gobierno no solo se vincula a los factores que se encuentran bajo su facultad, sino también a la subjetividad de la multiplicidad de sujetos que intervienen en el proceso de decisión pública, los cuales pueden variar dependiendo del alcance funcional, tamaño y características particulares de cada organización estatal, y de los vínculos y relaciones que la misma establezca con otros agentes. De esta forma, la subjetividad se presenta como una cualidad constituyente de la política, en tanto expresión de la experiencia vivida en sentidos diferentes para quienes la comparten, constituyendo esos sentidos la realidad de la experiencia vivida para el hombre. La realidad que nos rodea desde muy temprano se configura subjetivamente a través de nuestras relaciones con los otros; sin embargo, esas configuraciones subjetivas no son una reproducción de lo evidente de las relaciones, sino de producciones simbólicas emocionales que están más allá de las evidencias compartidas de las relaciones (González Rey, 2012). En tal sentido, la subjetividad es irreductible a lo individual en tanto “las personas y la multiplicidad subjetiva de los diferentes escenarios de su acción social, definen la unidad inseparable de la subjetividad social e individual” (González Rey, 2012: 14). Las acciones de la persona y sus formas de expresión en

²⁷⁶ La reflexividad es uno de los conceptos más importantes de la teoría de la estructuración de Anthony Giddens (1988) debido a que permite dar cuenta tanto del carácter dinámico del mundo social, como del conocimiento y la capacidad práctica de los sujetos que en él participan. Los vínculos sociales adquieren características potenciales, pero siempre se encuentran insertos en coordenadas espacio-temporales específicas.

los contextos en que se desarrolla su vida social son procesos constituyentes de las configuraciones de la subjetividad social en esos escenarios.

Ahora bien, la política como derecho y práctica social implica múltiples sujetos políticos en contextos de disputa y lucha, de contradicción y debates frente a proyectos diferentes elaborados con amplia participación de la población. Esos sujetos múltiples de la política generan sentidos subjetivos con implicaciones y responsabilidades políticas sobre diferentes temas públicos. La reflexividad que impera en el sujeto y en las sociedades modernas, da cuenta del carácter activo y dinámico que tienen los individuos en sus entramados e interacciones. La burocracia moderna se convierte en un marco de referencia para las interacciones sociales porque guía la socialización que fundamenta el orden a través de la internalización de normas y pautas de comportamiento (Zabludovsky Kuper, 2007^a, citado en Blacha, 2014: 8). Así, el grado de reflexividad inherente al Estado potencia su efectividad.

Desde esta perspectiva, se debe pensar la reflexividad pública en términos de responsabilidades, ya que es deber de un gobierno -a través de la definición y puesta en marcha de políticas públicas- orientar sus acciones al bien público. En este sentido, es clave que los actores involucrados en ese proceso potencien su carácter reflexivo e incrementen la capacidad estatal para el logro del bien común.

Para poder analizar la reflexividad pública, se plantea y define brevemente algunos indicadores posibles para su observación, los cuales seguramente podrán ser ampliados de acuerdo al nivel de organismo a evaluar y podrán presentarse en distintas magnitudes (total o parcialmente), incrementando o disminuyendo la reflexividad según el caso. Se convierten así en un punto analítico referencial, no obstante, de acuerdo a Bernazza et al. (2015), la lista de indicadores que se disponen a consideración es incompleta e imperfecta en tanto las cualidades a observar podrían relevarse a través de otros ítems, o sumando indicadores.

Cuadro 7: Resumen de indicadores e instrumentos para medir la Reflexividad Pública

Componente	Indicadores	Instrumentos para relevar
Reflexividad Pública	Participación- Involucramiento de los actores del plan, las estrategias y la toma de decisiones.	Conformación de equipos de trabajo. Reuniones de trabajo. Regularidad de reuniones. Mapeo de actores participantes. Patrón de compromisos con el entorno. Asunción de responsabilidades crecientes.
	Sinergia entre actores.	Acuerdos.
	Cumplimiento de procedimientos.	Diseño de Procedimientos (guías u otro formato). Estatutos.
	Compatibilidad político – ideológica.	Definiciones político-ideológicas: Ideales, ideas y convicciones. Entrevistas.

Fuente: Elaboración propia

Respecto al indicador de **participación-intervención de los actores del plan, las estrategias y la toma de decisiones**, este está fuertemente relacionado a las responsabilidades del Estado en estos términos. Es decir, toda participación que no abre el Estado es una responsabilidad total que asume en términos de capital político. Y en virtud de ello, la cuestión de la participación ciudadana se presenta como un proceso de apertura de estructuras e instituciones con la pretensión de acercar gobiernos y ciudadanos de una manera más directa y funcional. Así, es esta intervención de los ciudadanos en los asuntos que le son de su interés, o en donde pueden decidir, lo que posibilita reflejar elementos de la reflexividad pública en tanto participación en actividades públicas en pos de intereses generales y no particulares. En otros términos, decidir formar parte y tomar parte en las cuestiones públicas.

La participación, en un sentido genérico, tiene que ver con “la pretensión del hombre de ser autor de su propio drama, que se desenvuelve en un escenario pre construido en el que, simultáneamente, están presentes otros actores con variados libretos” (Flisfisch, 1982; citado en Godoy Fuentes, 2000: 5). En este sentido, la participación está referida a acciones colectivas provistas de un grado relativamente importante de organización, y que adquieren sentido al orientarse en una decisión colectiva.

Se debe destacar en este punto la importancia que tiene el “ciudadano como miembro interesado en los asuntos de carácter público, donde su intervención tiene como objetivo representar los intereses que le son particulares al conjunto de ciudadanos que comulgan en un determinado interés también de índole público” (Sánchez Ramos, 2009: 91).

Y es en este espacio de coexistencia de intereses donde la **sinergia entre actores** se convierte en una pieza fundamental para el desarrollo de una política pública y, por ende, en un elemento significativo para la capacidad estatal. Es decir, la sinergia se manifiesta como la sintonía de actores en la constitución de acciones articuladas para lograr un desarrollo integral e integrado de las políticas públicas, fortaleciendo así la reflexividad pública.

En cuanto al indicador de **cumplimiento de procedimientos**, retomando a Bernazza et al. (2015: 42) “la existencia de procedimientos claros, expresados en mapas y guías de trámites, manuales de procedimientos u otros instrumentos análogos, constituye un elemento clave de la capacidad estatal”. De esta forma, que los actores involucrados puedan asumir con compromiso su rol, cumpliendo con lo pautado para que el objetivo de la política pública no se vea alterado o truncado revela niveles de reflexividad pública.

Ahora bien, los ideales, las ideas y convicciones son el fundamento de la acción política y, por lo tanto, una “usina generadora de proyectos” (Bernazza et. al., 2015: 20). Por lo tanto, es significativo que quienes participen de esos proyectos públicos tengan afinidad con las ideas estructurantes de los mismos, lo cual manifiesta una **compatibilidad político-ideológica** necesaria.

En síntesis, la categoría de “reflexividad pública”, y sus respectivos indicadores, surge como contribución y propuesta teórico metodológica, y con el fin de aportar una mirada propia en el campo de los estudios referidos a los componentes e indicadores que podrían medir o evaluar la capacidad estatal. Dado que excede a los objetivos planteados en este trabajo, el aporte se justifica en lo anterior con el desafío, compromiso y responsabilidad académica de retomar el componente propuesto en proyectos de investigaciones futuras, a los fines de acercar

herramientas para la ampliación de las capacidades de los gobiernos.

5.2.1 Algunas expresiones de reflexividad pública en el gobierno local de Villa María

Si bien lo que sigue a continuación amplía los objetivos de este trabajo, a partir de lo analizado en los puntos anteriores es posible, como aporte teórico-metodológico, realizar algunas breves referencias de las capacidades estatales en virtud del nuevo componente que propongo: la reflexividad pública en la política de transporte masivo de pasajeros de la ciudad de Villa María.

La noción de reflexividad pública es entendida en términos de capacidad y necesidad de que los sujetos se piensen como parte de un proceso de corresponsabilidad social que les permite constituirse como sujetos políticos, pero que, a su vez, les posibilite reconocerse como actores partícipes en los procesos de toma de decisión política. En el caso de estudio, emergen algunos elementos que indican particularidades relacionadas a la reflexividad pública por parte de los actores intervinientes que, no solo han posibilitado el surgimiento de la empresa estatal como tal, sino que permiten a diario el funcionamiento y desarrollo del servicio de transporte público.

Como se ha manifestado, la empresa estatal surge como iniciativa y acuerdo entre el gobierno local y distintos actores que, en ese momento, asumieron la responsabilidad y el compromiso público para cumplir con ese objetivo.

En ese momento, Accastello era Ministro de Gobierno, Nora Bedano era Intendente y Martín Gill era Secretario de Gobierno (...). Entonces, en una reunión con ellos tres y conmigo, les digo que yo estoy dispuesto a ayudarlos (...). Bueno, entonces entramos a trabajar en todo el armado de ese proyecto (Odriozolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

Esto demuestra que, al momento de crear la empresa estatal, el gobierno local promovió la participación de otros actores -públicos y privados- en el proceso de decisión, quienes asumieron responsabilidades y compromisos para el cumplimiento del objetivo establecido: la creación de EMTUPSE. “Eso lo hacemos todo nosotros (...). Convengamos que somos la municipalidad” (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

En la implementación y ejecución de la política de transporte masivo de pasajeros, como se ha analizado en apartados anteriores, también intervienen múltiples actores, que influyen de manera decisiva en la consecución de los objetivos que se plantean, y sus decisiones afectan directamente el resultado de la política pública. Así, se ven reflejados indicadores vinculados con

un alto involucramiento, fundamentalmente de los actores centrales, en la prestación del servicio: EMTUPSE, Transbus S.R.L. y Gobierno Local, asumiendo grados de responsabilidad mayores en la toma de decisiones. No obstante, producto de la escasa formalidad e institucionalización de las instancias participativas, tal como se analizó anteriormente, habría que incrementar y fortalecer la participación de otros actores no centrales y que desempeñan funciones, como por ejemplo, de carácter más operativa refiriéndonos a los empleados de la empresa estatal, o bien actores sociales. Sobretudo, teniendo en cuenta que existen elementos normativos que posibilitan la participación.

Sumado a ello, en los actores centrales mencionados se denota una gran sinergia en cuanto a las afinidades manifestadas en la constitución de acciones articuladas en virtud de la política pública en cuestión, posibilitando que la gestión del transporte de pasajeros sea dinámica, incluso al momento de resolución de inconvenientes que puedan surgir. Ello, como resultado de que quienes ocupan los puestos de toma de decisión han estado presentes con anterioridad en lugares claves y, fundamentalmente, vinculados al transporte público y a la gestión local.

Entonces se implementa, se empieza a desarrollar el transporte y después la ventaja que tuvimos es que siempre tuvimos toda la información (...) el único problema que teníamos era que la teníamos a la noche; entonces, los primeros tiempos de la EMTUPSE fue laburar muy mucho de noche (...), por eso mi afinidad con José Fernández (Odrizolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018).

Otro elemento que manifiesta la existencia de reflexividad pública en los actores intervinientes es el cumplimiento de ciertos procedimientos establecidos con claridad por parte de los mismos. En el caso de EMTUPSE, existen procedimientos de funcionamiento claros, expresados en el estatuto de la empresa (aprobado por ordenanza N°5452/2004), no obstante, no sucede lo mismo en la práctica donde se da cierta informalidad en relación a mapas y guías de trámites, manuales de procedimientos de articulación con otros actores, por citar algunos ejemplos.

(...) en la dinámica y en la diaria, por ahí tenés cosas que se resuelven y después se llevan a las reuniones de directorio. Por ejemplo, un cambio de recorrido, es decir, se resuelve. Por ahí, hasta se prueba. Una vez que se logra el resultado, se labra el acta correspondiente, para decir bueno: ¡queda de esta manera! (Fernández, entrevista personal, 23 de marzo de 2018).

Respecto a esto último, se presentan algunas deficiencias en tanto no existen procedimientos de apertura formales a otros actores, fundamentalmente con quienes ocupan puestos de trabajo en la empresa estatal, limitando el rol de los mismos a la ejecución de acciones e imposibilitando el involucramiento en otros momentos del proceso de la política en cuestión. Ello también se da, tal como se ha analizado, con otros actores sociales.

Asimismo, sería propicio incorporar manuales de procedimiento respecto a las acciones operativas de EMTUPSE, así, se daría primacía a acciones orientadas por procedimientos rutinarios y no por procesos normados con anterioridad. Esto posibilita la existencia de acciones dirigidas por la voluntad de los actores, lo que puede traer aparejado impedimentos o cambios en los rumbos de la política pública si los mismos no poseen reflexividad pública.

En cuanto a las compatibilidades ideológicas y políticas, en el caso de estudio, los actores involucrados, fundamentalmente los claves, han demostrado afinidades en términos de ideales, ideas y convicciones, permitiendo estructurar acciones y proyectos en torno al transporte público de pasajeros en la ciudad. “Entonces de ahí dijimos, vamos a hacer una política de Estado que sea el transporte” (Odrizolla, entrevista personal, 30 de mayo de 2018). A su vez, desde EMTUPSE, se interpela a quienes ocupan los puestos de trabajo en reuniones de equipo, pero solo desde la órbita informativa y operativa en torno a la ejecución de acciones, tal como se ha visto.

Consecuentemente, se visibilizan de manera general algunos elementos laxos, vinculados al componente de reflexividad pública por parte de los actores intervinientes en el transporte masivo de pasajeros, con lo cual se vería incrementada la capacidad estatal del gobierno local para ello en estos términos. No obstante, se dan otras cuestiones que desafían a la organización reflexionar y mejorar a fin de potenciar sus capacidades en torno al servicio de transporte urbano de pasajeros.

Entonces, al analizar la política de transporte masivo de pasajeros local, a pesar de algunos elementos endebles, emergen algunas expresiones de capacidad estatal vinculadas a la reflexividad pública, relacionadas con la participación de actores y visualizadas en la intersectorialidad existente en la misma, tales como la asunción de responsabilidades, manifestada en el grado de involucramiento, en el diseño e implementación de la política; sinergias entre actores, reflejadas en acciones articuladas; y compatibilidades ideológicas, expresadas en ideas y convicciones en torno al tema en cuestión.

Por consiguiente, a partir de lo analizado, se visibiliza que, desde una perspectiva y planteamiento teórico, la realidad de los gobiernos locales, en términos de capacidades, requiere del análisis de otros componentes como el de la reflexividad pública aquí presentado.

Bibliografía

- Abal Medina, J. y Cao, H. (Eds.) (2012). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Acevedo, J. y Bocarejo, J. (2009). Movilidad sostenible: una construcción multidisciplinaria. *Revista de Ingeniería. Universidad de Los Andes*. (29) 72-74.
- Adelman, I. (2002). Falacias en la Teoría del Desarrollo y sus Implicancias en Política. En G. Meier y J. Stiglitz (Eds.), *Fronteras de la Economía del Desarrollo. El Futuro en Perspectiva*, (pp. 91-137). México D. F., México: Banco Mundial - Editorial Alfaomega Colombiana S. A.
- Agosta, R. (2011). Problemática general del sector transporte en la Argentina. La revista del Plan Fénix año 2 número 9 SEPTIEMBRE 2011
- Albuquerque, Francisco: 2003. “Teoría y Práctica del Enfoque del Desarrollo Local”, Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas c/ Pinar 25-Madrid.
- Alonso, G. (2007). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. En *IV Congreso Argentino de Administración Pública*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Buenos Aires.
- América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común*. (2016). Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI). Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas. Extraído el 18/VII/2018, desde:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40656/1/S1600986_es.pdf
- Aminahuel, A., Lapasini, C. y Buján, F. (2018). *Una cartografía del territorio Cordobés, Características de los gobiernos locales: El Mapeo Político Institucional de Córdoba 2016-2017*. XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario.
- Anderson, P. (1997). Neoliberalismo: balance provisorio. En: Sader, E.; Gentilli, P. (comps.). La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. Bs. As.: Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

- Arocena, J. (1997). *El desarrollo local frente a la globalización*, en García Delgado, Daniel (comp.) “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina”. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.
- Arroyo, D.
- _ (2004). El cambio en la estructura social y las nuevas formas de organización en Argentina. Material del Curso de Postgrado Desarrollo Local y Economía Social. FLACSO. Argentina. Mimeo.
- _ (2002). La participación de la sociedad civil en el nivel local: experiencias regionales en Argentina. En *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. AAPS - Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes.
- Badía, G. (2000). Sobre la innovación en la gestión local. En D. Cravacuore, y G. Badía (Eds.), *Experiencias Positivas en Gestión Local* (pp. 35-42). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Banco Mundial. (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Washington D. C., Estados Unidos.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo en Cooperación Multilateral en América Latina, 1995/96.
- Banco Mundial (1997). El Estado en un mundo de transformación. Resumen del Informe sobre el desarrollo mundial, publicado por el Banco Mundial en 1997.
- Bondorevsky, D. y Estupiñán, N. (2018). *Quién, qué y cómo se financia el sistema de transporte público en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Caracas. Recuperado a partir de scioteca.caf.com
- Barbero, J. y Bertranou, J. (2015). *Una asignatura pendiente: Estado, instituciones y política en el sistema de transporte. Documentos de Trabajo del Instituto del Transporte. Documento N° 1*. San Martín, Argentina: Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).
- Bernazza, C., Comotto, S. y Longo, G. (2015). Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 17-36.
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2 (3) 107-130.
- Bertranou, J.

- _(2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4) 37-59.
- _(2013). Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual. *VII Congreso Argentino de Administración Pública*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Mendoza.
- _(2012). *Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones*. Mimeo. General Sarmiento, Argentina: ICO/UNGS.
- _(2011). *Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio del Interior de la Nación.
- Blacha, L. (2014). Los alcances de la reflexividad. *La Rivada*, 2 (3) 1-14.
- Bordese, L. y Galarraga, J. (2015). *Generación de viajes en diferentes tipos de emprendimientos residenciales*. XVIII Congreso Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes ANPET. Curitiba, Brasil
- Bozzo, M. y López, B. (1999): *Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina*; Convergencia, mayo-agosto, año 6 N° 19, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencia Política y Administración Pública, Toluca, México.
- Brugué, Q.; Goma, R.; Subirats, J. (2005). *Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 32, pp. 1-8.
- Campione, D. (1997). *El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (9).
- Carmona, R. (2006). *El desafío de la gobernanza en el ámbito urbano y local. Algunas reflexiones para el caso argentino*. En *VIII Seminario RedMuni Gobierno local y ciudadanía*. Universidad Nacional del Comahue. Viedma, Argentina. Extraído el 19/III/2018, desde:
<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Rodrigo%20carmona%20Gobernanza%20en%20el%20E1mbito%20urbano%20y%20local..PDF>
- Castillo Cubillos, M. (2017). *El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas*. CS, (23) 157-180. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD.

- _(2015) “Informe final de conclusiones y recomendaciones”, documento presentado en el Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles, Santo Domingo, República Dominicana, 17 y 18 de septiembre.
- _(1997). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Economía y Sociedad, (9) 5-20.
- _(1991). *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cerillo Martinez, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. - 1: ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.- 262 p. (Estudios Goberna)
- Chumbita, H., Clot, M. y Rodríguez, A. (1996). *Nuevas Tecnologías de Gestión en la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cohen, E.; Tapia, L.; Navarrete, C.; Gil, C. y Fanta, G. (2001). *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas - CEPAL - ECLAC.
- Cohen, Ernesto y otros (2001): “*Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*”, Serie Políticas Sociales N° 45, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, enero de 2001
- CEPAL-MINURVI (2016). América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común. CEPAL-HÁBITAD-MINURVI, Documentos de proyectos, N° 716, 62 p.
- Comisión Europea (2001). *Lo gobernanza europea: un libro blanco*, Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea.
- Comité de las Regiones de la Unión Europea. (2009). Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel. Bruselas: Bélgica.
- Completa, E. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Revista Análisis político* (87) 60-76.
- Coppedge, M. (1996). El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos. En E. Vega, (Ed.), *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito, Ecuador: CORDES-PNUD.
- Coraggio, J. L.(1997). *Descentralización, el día después...* Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC- Universidad de Buenos Aires, 1997.

- Costamagna, P. y Larrea, M. (2006). La gobernanza multinivel en los procesos de desarrollo territorial. Revista digital "Desarrollo y Territorio" de la Red Dete.
- Cravacuore, D.
- _(2007). Los municipios argentinos (1990 - 2005). En D. Cravacuore y R. Israel, (Eds.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005)*, (pp. 25-49). Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.
- _(2005). *Innovación en los municipios argentinos. ¿Qué innovación? ¿Qué municipios?*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago (Chile).
- _(2002). (Ed.), *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipios.
- Cravacuore, D.; Ilari, S y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. y Badía, G. (comp.) (2000). *Experiencias positivas en gestión local*. UNQ – UNGS – IDI, Bernal (Argentina)
- Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización: Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En F. Monclús, (Ed.), *La ciudad dispersa*. Barcelona, España: Urbanistas.
- De Mattos, C.
- _(2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47): 81-104.
- _(2003). Redes, nodos y ciudades: transformaciones en la metrópoli latinoamericana. En M. Carmona, (Ed.), *Globalización, forma urbana y gobernabilidad. La dimensión regional y grandes proyectos urbanos*. Valparaíso, Chile: Universidad de Valparaíso / Technische Universiteit Delft.
- _(1994). *Capital, población y territorio en la América Austral, ¿dispersión o concentración?*. Ponencia presentada en el Seminario de Distribución y movilidad territorial de la población y desarrollo humano. Argentina.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). ¿Quién decide? Los actores y sus recursos. En B. Dente, y J. Subirats (Eds.), *Decisiones públicas* (pp. 73-85). Barcelona, España: Ariel.
- Díaz, C. (2002). *Para leer la innovación (Notas de teoría y método)*. En Cravacuore (comp) *Innovación en la Gestión Municipal*, Universidad Nacional de Quilmes, Federación

- Argentina de Municipios, 2002.
- Díaz, C., Grandinetti, R y Nari, P (2002). *Tecnologías y Gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Ed. Homo Sapiens – AECI – P y G, Rosario
- Díaz de Landa, M. y Parmigiani de Barbará, C. (1997). Redes de influencia política, poder y desarrollo local. En D. García Delgado, (Ed.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (pp. 59-72). Buenos Aires, Argentina: Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Documento del CLAD. (1998). *Una nueva Gestión Pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Fair, H.
- _(2014). Las reformas pro-mercado en la Argentina. Un análisis sociohistórico de las políticas económicas del período 1976-1989. *Revista Desenvolvimento Regional em debate: DRd*, ISSN-e 2237-9029, Vol. 4, N°. 1, 2014, págs. 132-164.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5443953>
- _(2013). La dinámica de consolidación de la hegemonía neoliberal y del liderazgo menemista en la Argentina (1993-1995). *Papel político*, ISSN-e 0122-4409, Vol. 18, N°. 2, 2013, págs. 437-477
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles*, (46) 11-32.
- Figueroa, O.
- _(2005). Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina. *Revista eure*, XXXI (94) 41-53.
- _(2001). Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano. Coherencias y contradicciones. En F. Carrión, (Ed.), *La ciudad construida. Urbanismos en América Latina*. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Flisfish, Á. (1982). Problemas conceptuales en el análisis de la participación. En *Participación Social*. CONADE, Ilpes, CEPAL, Quito.
- Furlan, J. (1995). *Descentralización y desarrollo municipal*. Córdoba, Argentina: Instituto para el Desarrollo Municipal.
- Gallicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿Territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *EUTOPIA*, (1) 11-23.
- García Delgado, D.

- _(1997). Introducción nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En D. García Delgado, (Ed.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local municipio y sociedad civil en Argentina* (pp. 13-40). Buenos Aires, Argentina: Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- _(1996). La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural. En *I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Rio de Janeiro, Brasil.
- _(1994). *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO
- García-Schilardi, María Emilia (2014). Transporte público colectivo: su rol en los procesos de inclusión social. *Bitácora Urbano Territorial*, Volumen 1, Número 24, p. 34-40, 2014. ISSN electrónico 2027-145X. ISSN impreso 0124-7913.
https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/35342/html_4
- Ghio, J. (2002). *Modernización administrativa y de la gestión pública en Argentina* en Tomassini, L. y Armijo, M. (Eds.) *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*, LOM Editores – Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santiago (Chile), páginas 231 a 263.
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (66) 227-258.
- Godoy Fuentes, R. (2000). *Participación ciudadana en el espacio local: hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile*. (Tesis de Maestría). Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile, Chile.
- González Rey, F. (2012). La subjetividad y su significación para el estudio de los procesos políticos: sujeto, sociedad y política. En C. Piedrahita Echandía; A. Díaz Gómez y P. Vommaro (Eds.), *Subjetividades políticas: desafíos y debates latinoamericanos*. Bogotá, Colombia: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Grandinetti, R.
_(2019). *La Innovación en la construcción de futuros públicos*. In Finquelievich Susana et al. (Ed.), *El futuro ya no es lo que era*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

- _(2018). *Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias*. GIGAPP Estudios/Working Papers, Editorial Número Especial “Estado, gestión y políticas públicas: Argentina bajo la lupa”, Núm 98-110, pág. 506-525.
- _(2002). *Gestión Pública y nuevas tecnologías: ¿un único camino posible?* En C. Díaz; R. Grandinetti y P. Nari, (Eds.), *Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y Perspectiva*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Gutiérrez, A.
- (2005). *Política de transporte público en la ciudad de los '90. Reglamentación y concentración empresaria en el autotransporte metropolitano de Buenos Aires Vol 1*. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- (1997a). *Neoliberalismo y servicio público: el caso del transporte urbano de pasajeros, con especial referencia al de la región metropolitana de Buenos Aires*. En: *XI Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2*, (pp.635-643). Río de Janeiro, Brasil: ANPET.
- (1997b). *Estado y transporte. Transformaciones a la luz de la reestructuración económica capitalista*. Extraído el 15/VII/2018, desde:
<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/08.pdf>
- Hall, R. (1996). *Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados*. México D. F., México: Ed. Prentice - Hall.
- Hernández, D. y Witter, R. (2011). *Entre la ingeniería y la antropología: hacia un sistema de indicadores integrado sobre transporte público y movilidad*. *Revista transporte y territorio*, (4) 29-46. Extraído el 20/XII/2011, desde:
www.rtt.filo.uba.ar/RTT00403029.pdf
- Hintze, J.
- _(2007). *Guía para la evaluación de la capacidad institucional. Top -Tecnología para la Organización Pública. Herramientas de Gestión*. Extraído el 19/II/2019, desde:
<http://www.top.org.ar/DCI/G7%20-%20Guia%207%20para%20la%20evaluacion%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- _(2002). *Capacidad Institucional y Profesionalización: El Enfoque ORH*. En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Lisboa.

- _(1999). Administración de Estructuras Organizativas. *Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica para la Organización Pública TOP*. Extraído el 25/IV/2019, desde:
<http://www.top.org.ar>
- Huerta, Á. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Revista Scielo, Política y Cultura*, (30) 119-134.
- Huerta, A. y Montes, V. (2013). La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2 (2) 113-138.
- Iazzetta, O. (2009). Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global. En Working Papers, *Los Rostros de la Crisis Económica Internacional y sus Impactos Políticos en América Latina, Programa Regional de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP)*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ibarra, D. (2004). Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas. En *Revista de la CEPAL* (82), 7-17.
- Ilari, S. (2002). Articulaciones en la política social local: ¿sinergia o antagonismo? En *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal, Argentina.
- Información Legislativa
- _(1994). Constitución de la Nación Argentina
- _(2001). Constitución de la Provincia de Córdoba
- _(1996). Decreto Nacional 660/96. Reforma del Estado. Modificación de la actual estructura de la Administración Nacional. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. InfoLE. Información Legislativa. <http://www.infoleg.gob.ar/>
- _(1994). Decreto Nacional 656/94. Autotransporte público de pasajeros. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. InfoLE. Información Legislativa.
<http://www.infoleg.gob.ar/>
- _(1998) Ley Provincial N° 8.669/98. <http://www.saij.gob.ar/>
- Iturburu, M. (2001). *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de Gestión Local*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Juárez Alonso, G. (2013). Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva Territorial. *Revista Lider* Vol. 23. pp 9-28

- Kooiman, J. (2003). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-81). Madrid, España: INAP.
- Lattuada, M. y Nogueira, M. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, 1(1), 30-54.
- López, A.
- _(2011). Regulación y control del transporte urbano de pasajeros y de cargas. La revista del Plan Fénix, año 2, número 9.
- _(2003). La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. INAP, DEI, Serie I, Doc. N° 68, Buenos Aires.
- López, S.
- _(2011a). El proceso de las políticas públicas en la prestación de servicios públicos: análisis del caso del transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Córdoba. En *XVI Congreso del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Asunción, Paraguay
- _(2011b). El rol del estado municipal en la prestación de servicios públicos: análisis del caso del transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Córdoba. En *X Congreso Nacional de Ciencia Política*. Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina.
- López, S. y Fernández, S. (2002). La innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión local de políticas de desarrollo económico y políticas sociales. Experiencias Cordobesas. En C. Díaz, R. Grandinetti y P. Nari, (Eds.), *Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y Perspectiva*. (pp. 143-166). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Madoery, O. (2008). *Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. San Martín, Buenos Aires: UNSAM EDITA.
- Marengo, C., Elorza, N. (2014). Tendencias de segregación residencial socioeconómica: el caso de Córdoba (Argentina) en el período 2001-2008. *Revista EURE*, 111-133
- Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación en las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En C. Acuña; R. Martínez Nogueira y F. Repetto (Eds.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión*

- Pública* (pp.13-45). Buenos Aires, Argentina: Programa de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Matas, R. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21) 74-116.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (21). Extraído el 7/IX/2019, desde:
<http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf>
- Mesa-Lago, C. (2000). Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI. En *CEPAL División de Desarrollo Social* (36) Santiago de Chile, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Montezuma, R. (2003). Ciudad y transporte: la movilidad urbana. En M. Balbo; R. Jordán y D. Simioni, (Eds.), *La ciudad Inclusiva, Cuadernos de CEPAL*, (88) (pp.175-193). Santiago de Chile, Chile: CEPAL y Cooperazione Italiana.
- Muller, A. (2016). El transporte en el “ciclo largo” de la democracia argentina. *La revista del Plan Fénix*, año 7, número 52.
- Natera, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa, política y gestión*. Madrid, España: Universidad Carlos III.
- Navarro Gómez, C. (2002). Gobernanza en el ámbito local. En *IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Lisboa.
- Neirotti, N. (2016). Políticas Sociales: múltiples actores, múltiples manos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, (6) 39-58.
- O’Donnell, G. (1993). “Estado, democratización y ciudadanía”. En *Nueva Sociedad* N.º 128: 62-87.
- O’Donnell, G.y otros (2015). Capacidades estatales.10 Textos fundamentales. La Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina, CAF, ISBN: 978-980-7644-87-7
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Editorial Paidós, Barcelona (España).
- Orlansky, Dora (2005). *Estado, Desarrollo y Valor Público*, en Plan Fénix 2005.
[www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/ IV/EI%20Estado%20Necesario/Orlansky.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/IV/EI%20Estado%20Necesario/Orlansky.pdf)

- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998). *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Editorial Paidós, Barcelona (España).
- Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. En *VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Lisboa, Portugal.
- Oszlak, O.
- _(1999). De Menor a Mejor: el desafío de la “segunda” reforma del estado. En *Revista Nueva Sociedad* (160), 81-100.
- _(2003). ¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: La reforma estatal argentina en las últimas dos décadas. En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Panamá.
- _(2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2000). El Análisis de la Capacidad Institucional: aplicación de la metodología SADCI. Extraído el 25/IV/2019, desde:
<http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20 analisis %20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- Peters, G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo, (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, (pp. 37-56). Madrid, España: INAP.
- Pérez, P. (2000). Servicios Urbanos y Equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos. En *CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos*. (26). Santiago de Chile, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Pizarro, A. (2013). Políticas integradas y sostenibles de movilidad: revisión y propuesta de un marco conceptual. En *CEPAL, Boletín FAL, Edición N° 323*. Extraído el 17 de octubre de 2019, desde: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36168/1/FAL-323-WEB_es.pdf
- PNUD.
- _(2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York, Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- _(2009). *Segregación residencial en Argentina*. Buenos Aires. Argentina.
- _(2010). *Medición de la capacidad*. Nueva York, Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD – BID (1998). *El Capital Social. Hacia la construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil del Argentina*, Edilab, Bs.As.
- Pozueta Echavarrí, J. (2000). Movilidad y planeamiento sostenible: hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, (30). Madrid, España: Instituto Juan de Herrera, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- Prats, J.
- _(2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En A. Cerrillo, (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, (pp. 37-56). Madrid, España: INAP.
- _(2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (14-15) 239-269.
- Quetglas, F. (2005). Las teorías del desarrollo Local y endógeno en América Latina y Europa. Material del Curso de Postgrado Desarrollo Local y Economía Social. FLACSO. Argentina. Mimeo.
- Ramírez Pérez, M.; Navarro Yáñez, C. y Clark, T. (2004). Local “governance”: redes de responsividad en un espacio de “multi-governance”. En *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Madrid, España.
- Repetto, F.
- _(2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas....o la búsqueda del ‘tesoro perdido’ de la política social latinoamericana. En G. Alonso, (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- _(2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Panamá.
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 1 (2).

- Rhodes, R. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En A. Cerrillo, (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, (pp. 37-56). Madrid, España: INAP.
- Sánchez, M. et al. (2010). *Transformaciones urbanas en la periferia del conglomerado Villa María-Villa Nueva*. Instituto Académico-Pedagógico de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Villa María. Villa María.
- Sánchez, M. Moya, A. Yáñez, J. Álvarez, M. (2018). *Reflexiones sobre los impactos socio-espaciales de los procesos de transformación urbana-territorial del conglomerado Villa María-Villa Nueva, Provincia de Córdoba*. Ponencia presentada en Primer Congreso Argentino de Desarrollo Territorial y III Jornadas de Desarrollo Local-Regional. Universidad Nacional de Villa María, Villa María, Córdoba.
- _(2018). *Estudio de las transformaciones urbano-territoriales del conglomerado Villa María-Villa Nueva en sus áreas centrales y pericentrales*. Proyecto de Investigación 2016-2017. IAPCS. Secretaría de Investigación y Extensión. UNVM.
- Sánchez Ramos, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 12 (25) 85-102.
- Santiso, C. (2001). La gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina. En el Seminario: *La reinención de la política y de la ciudadanía: La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina*. Organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Generalitat de Catalunya. Barcelona, España. Extraído el 17/V/2018, desde:
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tvNwS8bOBA8J:cv.uoc.edu/UOC/a/moduls/90/90_426/web/nwin/m1/lecturasc/lectura3.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ar
- Stoker, G. (1998). “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155.
- Subirats, J. (18 de abril de 2005). Nuevas sociedades donde crecen los conflictos. Página 12. Extraído el 27/VIII/2019, desde: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-49887-2005-04-18.html>
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

- Talvard, A. (2008). Las políticas de desregulación del transporte en el orden nacional y subnacional: aspectos de eficiencia y equidad. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 8, núm. 10, pp. 163-171. Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina.
- Tecco, C.
- _(2011a). Gestión urbana y cambios en las estructuras de oportunidades territoriales. En *Revista Bitácora Urbano/Territorial*, 2 (19) 89-98.
- _(2011b). Las capacidades de gestión de un Municipio para garantizar la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros. El caso de la ciudad de Córdoba, Argentina. En *Memorias del Segundo Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)*, Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid. Extraído el, 14 de noviembre de 2019, desde:
<http://www.gigapp.org/es/publicaciones?view=publication&task=show&id=227>
- _(1997). El gobierno municipal como promotor del Desarrollo Local-Regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales. En D. García Delgado, (Ed.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local municipio y sociedad civil en Argentina* 8PP. 107-124). Buenos Aires, Argentina: Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Tecco, C. y Bressan, J. (1993). La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en Córdoba. Administración Pública y Sociedad N° 8, Córdoba.
- Tecco, C.; Valdez, E. 2006 *Segregación residencial socioeconomica e intervenciones para contrarrestar sus efectos negativos*. Revista Cuadernos de Geografía 15, 2006.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/viewFile/1286/1831>
- Tilly, Charles. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Trivelli, P. (2004). Realidad y desafíos de la ciudad latinoamericana a principios del siglo XXI: equidad, competitividad, sustentabilidad y gobernabilidad. En *Cuarto Curso Centroamericano de Gestión Urbana y Municipal*. Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Extraído el 23/XI/2018, desde:
<http://info.world-bank.org/etools/docs/library/135684/M1-02-PabloTrivelli-ArticuloCursoIDE-Guatemala2004.pdf>

Unión Internacional de Transporte Público (UITP). (2007). La lucha contra la exclusión social.

El papel del transporte público. Extraído el 17/X/2018, desde:

https://www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/04%20LA%20LUCHA%20CONTRA%20LA%20EXCLUSION%20SOCIAL%20%20EL%20PAPEL%20DEL%20TRANSPORTE%20PUBLICO_0.pdf

Villar, A.

_(2004). Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas. *Revista Mundo*

Urbano, (24). Extraído el 4/IX/2018, desde:

<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2004/48-numero-24/172-una-decada-de-desarrollo-local-en-argentina-balance-y-perspectivas>

(2002). La incorporación de actores en programas con articulación. En *IV Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de Gobiernos Locales*. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes, Argentina.

Zeller, N. (1997). *Reseña del Proceso de Reforma del Estado en la Argentina (1989-1996)*.

Instituto Nacional de Administración Pública, Dirección Nacional de Estudios y

Documentación, Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 58.

Zurbriggen, C. y González, M. (2014). *Innovación y co-creación. Nuevos desafíos para las políticas públicas*. Revista de Gestión Pública, Vol III (2), p. 329-361.

Fuentes

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la Provincia de Córdoba

Información Legislativa. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

<http://www.infoleg.gob.ar/>

Información Legislativa Provincial.

<http://www.saij.gob.ar/>

Carta Orgánica Municipal

Mapeo Político Institucional de la Provincia de Córdoba (2017). Villa María, Córdoba:

Universidad Nacional de Villa María.

Ordenanzas, decretos y convenios municipales de Villa María

<https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/>

Páginas webs

<http://www.trans-bus.com.ar/home.php>

<https://www.villamaria.gob.ar/>

Anexo

MATRIZ ANÁLISIS DE ENTREVISTAS

Referencias: E1F: José Fernandez – E2O: Odriozolla – E3E1: Empleado 1 – E4E2: Empleado 2 – E5E3: Empleado 3

Categorías	Dimensiones	Referencias Entrevistas	Categorías Emergentes	Observaciones
Política Pública de Transporte Masivo de Pasajeros - Período 2004/2016	Elementos característicos	E1F: "a mediados de 2005, si no me equivoco, el 11 de julio de 2005, ya empieza a funcionar no cierto completamente la EMTUPSE".		
		E1F: "Si bien la ordenanza eh... prevé la prestación del servicio por parte de la EMTUPSE, también prevé la posibilidad de tercerizar el servicio".		
		E1F: "...el formato que se dio es la creación de la EMTUPSE como sociedad del Estado, es un órgano que administra el sistema de transporte, tiene la concesión a través de la Ordenanza 5528"		
		E1F: "Esa ordenanza... le da la concesión a la EMTUPSE del servicio de transporte de la ciudad y, a la vez, nosotros llamamos a un concurso en su momento que tuvo una sola presentación, que fue TRANSBUS SRL, en ese momento con unos dueños"		
		E1F: "Modificamos, en aquel momento, todos los recorridos, tengan en cuenta que hacia más de 30 años que no, que el sistema de transporte de la ciudad no se licitaba"		
		E1F: "El sistema de transporte estaba acéfalo, no había ordenanza que lo reglamentara. La creación de la EMTUPSE generó una situación importante por un lado, pero por el otro, mucho ruido porque cambiamos el concepto y el criterio del transporte de línea".		
		E1F: "Y hoy por hoy afirmamos que no nos equivocamos. Porque cuando hace un par de años hicimos un estudio de origen - destino, el 70% de la ciudad se mueve hacia el centro. Entonces, creemos que no nos hemos equivocado en ese formato. "		
		E1F: "De la otra manera, incluso en algún momento por los reclamos de algunas personas que estaban acostumbradas al anterior sistema, hicimos, por pedido del Intendente de aquel momento Eduardo Accastello, que volviéramos a		

	<p>algunas líneas que nos estaban pidiendo y fracasamos. Hicimos el recorrido, lo planteamos y la gente no lo usó. Terminamos sacándolo. Este... asique bueno, desde ese punto de vista, creo que hemos mejorado el modelo que tenemos"</p>		
	<p>E1F: "Tuvimos mucha correcciones, obviamente, el hecho de cambiarle el eje a la gente era bastante importante. Y estamos hablando, en doce años, de casi 887 mil pasajeros anuales a 2 millones casi y medio ahora"</p>		
	<p>E1F: "Nosotros hacemos la recaudación. Nos quedamos con un canon... que en este caso es del 10%... diseñamos las líneas, el recorrido y los horarios"</p>		
	<p>E1F: "El tema de los colectivos italianos fue todo un proceso y fue un caos en la ciudad. Empezaron a fallar, se empezaron a romper... digamos, es decir, hubo toda una situación que la salvamos después... compramos colectivos cero kilómetros... y ahí arrancamos..."</p>		
	<p>E2O "TransBus tiene más de 80 empleados, mas de 40 colectivos, compro La Estrella". "Por eso nosotros los viejos recorridos los fuimos dejando y le fuimos agregando otros".</p>		
	<p>E2O: " Villa María en ese momento no tenía una política de transporte, para nada, no había política de transporte. Don Montuori iba y compraba sus boletos en Buenos Aires, nadie sabía lo que era pagar un canon, nadie sabía lo que era una licitación; en esos momentos Ferrari y Moreno, que eran los otros operadores, yo tenía relación con ellos, los conocía, entonces lo único que hacía la Municipalidad de Villa María era fijar un precio al boleto, pero no tenían idea cuánto boleto cortaban, no sabían ni por dónde iban las líneas de los barrios; si alguien reclamaba por el servicio público, lo único que hacían era decir bueno, a cuánto está el boleto en tal lado? Bueno, dejémoselo a tanto... no había estudio de costo, en ese momento no había nada."</p>		
	<p>E2O: "En ese momento se hablaba, según los registros de SNT y el Ministerio de Transporte de la Nación, se hablaba de 500 y 700 mil pasajeros anuales que manejaban ellos. Montuori tenía lo que era la universidad; Moreno tenía lo que es Los Olmos y el Beletti, Las Acacias y el Mariano Moreno; Ferrari tenía lo que era las Playas y el Barrio</p>		

		Belgrano; o sea, estaba dividido así, lo único que les importaba era traer gente de Las Playas, pasaba y de la cárcel. El otro, hacía Los Olmos, el Beletti, el Hospital; pasaba para hacer las Acacias y el Mariano Moreno. EL otro hacía la Universidad, nada más... El resto de la ciudad no existía. Ellos tenían líneas largas."		
		E2O: "Nosotros hablábamos el famoso Origen-Destino que todos necesitamos para funcionar, o sea, a dónde va la gente? Nosotros vemos que el 70-75% de la gente viene al centro en Villa María. La encuesta Origen-Destino a nosotros nos marcaba el Centro de Villa María. Entonces nosotros qué hacemos, hacemos lo que es un Trébol; agarramos las vías y empezamos a hacer líneas así, que todas confluyeran al centro."		
		E2O: "Así, basándonos en la encuesta origen-destino hicimos esas líneas, todas cortas al centro."		
		E2O: "Se le da la forma legal, se crea el Emtupse, se nombra el Director, y empezamos a hacer el trébol, que la gente, como toda novedad, empieza a decir "no, porqué ustedes hacen un centro de transferencia"."		
		E2O: "Y hoy vos tenes las Línea 15 que te viene por adentro del San Justo, y te viene bajando por la Mendoza y te entra por la Catamarca, nada que ver con el centro, pero se abrió toda. Pero a la Línea 15 nosotros la hicimos ir al Norte de Las Playas, o sea de la Av. Perón para el Norte va la Línea 15, y esa línea va por todo Los Olmos también. Entonces, todo eso te lo va dando cómo va creciendo la ciudad y lo que vos le tenes que ir dando a la ciudad."		
		E2O: "En ese momento, Accastello era Ministro de Gobierno, Nora Bedano era Intendente y Martín Gill era Secretario de Gobierno (...). Entonces, en una reunión con ellos tres y conmigo, les digo que yo estoy dispuesto a ayudarlos (...). Bueno, entonces entramos a trabajar en todo el armado de ese proyecto "		
		E2O: "¿En villa María? 22 (líneas)..42 unidades"		
Actores intervinientes	Público	E1F: Políticamente se definió, cuando se creó la empresa, incluso los actores... hoy estamos de una manera u otra también acá presentes... Digamos, el Intendente que era el Secretario de Gobierno en aquel momento, Secretario General de Coordinación, tenía un nombre así, de		

		<p>Gobierno...Y...eh...hoy está como intendente. Es decir, los actores seguimos estando de alguna manera u otra. Quien en aquel momento fue presidente de la EMTUPSE, a través del tiempo es uno de los dueños de TRANSBUS</p>		
		<p>E2O: "En ese momento Accastello era Ministro de Gobierno, Nora Bedano era Intendente y Martín Gill era Secretario de Gobierno. Ellos una noche me llaman porque había una posible donación de unos Ómnibus de parte del gobierno de Italia, entonces ellos tomaban como ejemplo la Tampse de Córdoba; yo estaba totalmente en el rubro privado, me llaman para ver cuál era mi opinión..."</p>		
		<p>EIF: "nosotros como institución en el medio, pivoteamos, conociendo a la parte privada, conociendo a los usuarios y a la municipalidad. "</p>		
		<p>EIF: "La municipalidad...este...normalmente es, podríamos decir, el área que corresponde es la Secretaría de Gobierno. El intendente obviamente como el vocero principal, tenemos relación directa nosotros, pero en lo operativo está la Secretaria de Gobierno."</p>		
		<p>EIF: "Provincia, siempre hemos mantenido una excelente relación con todos los directores y secretarios que ha habido. Actualmente, también. Y con la Nación, (relación) ahora mucho más institucional, pero se sigue teniendo..."</p>		
		<p>EIF: "Secretaría de Transporte, digamos, Ministerio de Transporte...que ahora es mucho más largo el título...Dietrich...Es Ministro de Transporte y no sé qué otra cosa y de Obras Públicas..."</p>		

	<p>EIF: "Yo te dije que hubo una licitación que había fracasado unos años antes. Y, en esa oportunidad, estaba Nora de Intendenta y Eduardo como Ministro de Gobierno... y un ofrecimiento que hubo por parte Italia de unos colectivos italianos, llevó a que nos hiciéramos cargo del tema de transporte."</p>		
Privado	<p>EIF: "TRANSBUS...Si, sí. No. Cuando yo hablo, hablo en general porque lo hacemos en equipo...Es decir, nosotros tenemos un inconveniente automáticamente llamamos a TRANSBUS y entre los dos resolvemos el problema"</p> <p>E2O: "Entonces yo lo que decía, que cualquier ómnibus que se trajera, había que dárselo al privado a que lo opere, o sea, hacer una licitación; pero había que crear un ente, un ente que se hiciera cargo del transporte. En ese momento, a esos cuatro que estábamos hablando, yo le digo que ellos tenían a alguien en ese momento que se ocupaba un poco de los taxis, de los remises, que era José Fernández. Pero, para</p>		

	<p>armar esto hacía falta parte legal, entonces ellos deciden que el Tati Rodríguez estuviera en la parte legal; después también trabajo Luis Rey, y otro abogado que no me acuerdo, que también trabajó. Y necesitábamos alguien para los números, ahí lo ponen al contador Romani para que vea la parte numérica y otras más; yo les podía hablar de transporte, pero yo la función pública nada que ver, no me interesaba. Bueno, entonces entramos a trabajar en todo el armado de ese proyecto,"</p>		
	<p>E2O: "Entonces en ese momento se hace la licitación, la gana TransBus"</p>		
	<p>E2O: "Porque los que estábamos digamos, por eso mi afinidad con José Fernández, un poco él no lo entendía mucho, porque él estaba a cargo de la parte de los centros vecinales, de la parte política, de hablar en ese momento con Domínguez que estaba en la universidad, de ver cuáles eran las problemáticas de los estudiantes con los recorridos..."</p>		
	<p>E2O: "Entonces a nosotros cuando nos llevan el hospital para allá, justo gana Martín, entonces Martín me llama y me dice "Vasco, ¿cómo diagramamos?" le digo, "Martín es simple, tenemos el tema que toda la gente del hospital, es la gente de lejos, pero no vas a tener líneas cortas, porque si estamos diagramando el hospital, no vamos a tener líneas cortas" Justamente, también se inscribe el Ramon Carrillo, el barrio atrás del hospital, entonces vos hoy tenés las 10, que son cuatro colectivos, que están divididos en 10 A y 10 B, que arrancan desde el hospital y te recorren todo de este lado, hasta Las Playas termina una... y las otras te va desde Los Olmos, el Belletti, las 400 viviendas, el San Nicolás, el Nicolás Avellaneda... viene al centro de transferencia y después de ahí se va al hospital. O sea, a ver... el trébol que nosotros hicimos, hoy sigue estando, esas son las líneas que más pasajeros transportan."</p>		
	<p>E2O: "Entonces se implementa, se empieza a desarrollar el transporte y después la ventaja que tuvimos es que siempre tuvimos toda la información (...) el único problema que teníamos era que la teníamos a la noche; entonces, los primeros tiempos de la EMTUPSE fue laburar muy mucho de noche (...), por eso mi afinidad con José Fernández "</p>		

Actores Sociales	<p>E1F: "Trabajamos mucho con los centros vecinales. Al comienzo y actualmente. Actualmente, canalizamos casi todos los reclamos a través de los centros vecinales".</p>		
	<p>E1F: "Los centros vecinales y los centros de estudiantes, con ellos siempre participamos mucho...siempre estamos permanentemente, desde el comienzo, con la universidad y los centros de estudiantes han sido partícipes de muchas decisiones..."</p>		
	<p>E2O: "Entonces lo primero que nosotros hicimos es llamar a todos los centros vecinales, entonces todo se diagrama hablando con los centros vecinales. En qué sentido? Entramos a hacer una pequeña encuesta, que no fue muy grande..."</p>		
	<p>E1F: "No teníamos colectivo. Incluso, en esa transición, alquilábamos colectivos, este... de Córdoba. Si venía una persona física tenía un colectivo, se lo alquilábamos, lo poníamos acá, se instalaba en Villa María durante la semana y le pagábamos el alquiler hasta los días sábados...así funcionamos mucho tiempo. "</p>		
	<p>E1F: "Respecto al formato, el formato consideramos esto, es decir, que el origen – destino en aquel momento nos daba que la mayoría de la gente se trasladaba al centro y creíamos que esto era conveniente de esa manera. "</p>		
	<p>E1F: "Tuvimos mucha correcciones, obviamente, el hecho de cambiarle el eje a la gente era bastante importante. Y estamos hablando, en doce años, de casi 887 mil pasajeros anuales a 2 millones casi y medio ahora."</p>		
	<p>E2O: "Porque los que estábamos digamos, por eso mi afinidad con José Fernández, un poco él no lo entendía mucho, porque él estaba a cargo de la parte de los centros vecinales, de la parte política, de hablar en ese momento con Domínguez que estaba en la universidad, de ver cuáles eran las problemáticas de los estudiantes con los recorridos..."</p>		
	<p>E2O: "Entonces bueno no, pero mira, calcula que nosotros caminamos todo el 2004 y casi medio año del 2005 hasta que largamos todo, asique mirá si tenía saranda, pensada, juntada con los centros vecinales, o sea, no importaba el partido político que fuera, cuando vos encarás una política de Estado no es pensar en un partido político..."</p>		

		E2O: "Así se desarrolla y se piensa una ciudad... Con los centros vecinales, con el origen-destino y lo principal para el empresario es el pasajero/km..."		
		E2O: "Entonces hoy, me acuerdo, cuando a mí los chicos de la universidad me querían decir cómo lo podemos planificar, y yo les decía "si ustedes no tienen planificados los horarios de la universidad, chicos. Hay días que a las 9 de la mañana no alcanzan los coches y hay días que a las 9 de la mañana los coches andan vacíos... Hay días que los coches no alcanzan a las 8 de la mañana, y yo no se por qué no alcanzan, por qué van ustedes de 8 a 10... o por qué por ahí ustedes van de 9 a 11, que se yo, ustedes cambian las planificaciones de las materias que es imposible seguirlos"."		
Capacidades Estatales (EMTUPSE)	Leyes, reglas, normas, pautas culturales...	EIF: "formato que se dio es la creación de la EMTUPSE como sociedad del Estado, es un órgano que administra el sistema de transporte, tiene la concesión a través de la Ordenanza 5528 ".		
		EIF: "El sistema de transporte estaba acéfalo, no había ordenanza que lo reglamentara. La creación de la EMTUPSE generó una situación importante por un lado, pero por el otro, mucho ruido porque cambiamos el concepto y el criterio del transporte de línea"		Articulación en función a reclamos - Dinámica de articulación informal
		E2O: Villa María en ese momento no tenía una política de transporte, para nada, no había política de transporte. Don Montuori iba y compraba sus boletos en Buenos Aires, nadie sabía lo que era pagar un canon, nadie sabía lo que era una licitación; en esos momentos Ferrari y Moreno, que eran los otros operadores, yo tenía relación con ellos, los conocía, entonces lo único que hacía la Municipalidad de Villa María era fijar un precio al boleto, pero no tenían idea cuánto boleto cortaban, no sabían ni por dónde iban las líneas de los barrios; si alguien reclamaba por el servicio público, lo único que hacían era decir bueno, a cuánto está el boleto en tal lado? Bueno, dejémoselo a tanto... no había estudio de costo, en ese momento no había nada		
	Relaciones Interinstitucionales /	Acción Interorganizacional	EIF: "La EMTUPSE... siempre en comunicación con el intendente..."	
		EIF: "Si... vinculación también hay con obras públicas. En el caso de discapacidad, es al revés, ellos se vinculan con		

Articulaciones (Gobernanza)	Gubernamental	<p>nosotros para pedirnos cosas...el caso de los colectivos adaptados que se van poniendo, es una necesidad de la gente..."</p>		
		<p>EIF: "digamos, con todas las áreas tenemos, por ahí, quizás...de prestación de servicios, de apoyo...cuando se creó un boleto... Apenas empezamos había uno para discapacidad y nosotros fuimos ampliando el espectro a centro de adicciones, a enfermedades oncológicas, tratamientos prolongados, el caso del Polo de la Mujer también tiene su boleto de esa manera... Eso tiene que ver con lo diario, no con un formato...sino que...eso se lleva al concejo, el concejo lo determina a través de una ordenanza y bueno..."</p>		
		<p>EIF: "Sí, Secretaria de Gobierno. Es decir, Secretaria de Gobierno tiene, en realidad, transporte y tránsito...el cambio de mano, normalmente siempre lo charlamos, muchas veces no nos ponemos de acuerdo pero bueno"</p>		
		<p>E2O: "entonces vos hoy a mi cuando me metan el aumento del boleto, lo votan los concejales y si tiene que a ver subsidio lo votan los concejales, no es una cuestión del intendente arreglando por debajo de la mesa con los empresarios o por el costado, sale por ordenanza..."</p>		
		<p>E2O: "la EMTUPSE va se lo lleva al intendente y le dice mire intendente este es lo que debe valer el boleto en Villa María, que hace el intendente? Lo manda al consejo de deliberante, este lo estudia, el boleto debe valer esto el nuevo boleto..."</p>		
		<p>E3E1: "No se hacen reuniones de equipo de trabajo adentro de la empresa, cada uno hace su trabajo..."</p>		
	Acción Interorganizacional Interjurisdiccional	<p>EIF: "Y, en esa oportunidad, estaba Nora de Intendente y Eduardo como Ministro de Gobierno... y un ofrecimiento que hubo por parte Italia de unos colectivos italianos, llevó a que nos hiciéramos cargo del tema de transporte."</p>		
		<p>EIF: "Permanente...Si, sí. Nosotros...Provincia, siempre hemos mantenido una excelente relación con todos los directores y secretarios que ha habido. Actualmente, también. Y con la Nación, quizás antes, con la gestión del gobierno anterior era mucho más fluida, ahora mucho más institucional, pero se sigue teniendo...."</p>		

		<p>E1F: "En el caso de los subsidios, no es con EMTUPSE, sino TRANSBUS. En el caso de boleto educativo es TRANSBUS con la provincia. Obviamente, siempre estamos nosotros al medio metidos, porque el intendente firma los acuerdos, firma los convenios..."</p>		
		<p>E1F: "Boleto Educativo, BAM, BOS, Boleto Social Cordobés, Boleto Obrero Social. Todo eso, está vinculado al gobierno de la provincia"</p>		
		<p>E1F: "la vinculación con la nación, es igual, TRANSBUS con la empresa y la municipalidad como nexo no cierto"</p>		
		<p>E1F: "el Boleto Educativo Rural... El rural es aquellos docentes que viajan en vehículo particular... Se llena una planilla aparte, se presenta, nosotros lo presentamos a Córdoba. Córdoba le mando a la municipalidad, ahí estamos de nuevo con intermediarios porque es la municipalidad es la que firma el convenio, deposita en la cuenta de la municipalidad, ¿está?... Y en la municipalidad entra en la licuadora burocrática, pasa de un lado, pasa a otro, yo tengo que reclamar ese subsidio ese mediante un escrito, ese subsidio hasta que sale, pasa, pasa de nuevo al tribunal de cuenta, del tribunal de cuenta... treinta días fácil... y los docentes acá en la puerta, así viste..."</p>		
		<p>E4E2: "Además hago el pago del boleto educativo y rural como intermediarios entre docentes, gobierno de la provincia y el municipio y preparo rendición del BEG para la provincia y la municipalidad"</p>		
	Acción Interorganizacional Público-Privada	<p>E1F: "nosotros como institución en el medio, pivoteamos, conociendo a la parte privada, conociendo a los usuarios y a la municipalidad. Entonces, de esa manera, por ahí logramos un equilibrio bastante interesante respecto a su funcionamiento"</p>		
		<p>E1F: "Vuelvo a repetir lo que te dije al principio, estamos pivoteando al medio nosotros"</p>		
			<p>E1JF: - A nivel municipal: "Nosotros si bien es un bien público y uno podría determinar poner el refugio en cualquier lugar, priorizando lo público"</p>	

		<p>de lo privado, claramente creemos que consensuando se logran resultados" (En relacion a los centros vecinales)</p>	
		<p>EIF: "Trabajamos mucho con los centros vecinales. Al comienzo y actualmente. Actualmente, canalizamos casi todos los reclamos a través de los centros vecinales. Digamos, si...Hay vecinos que quieren que pongamos una parada, ¡hablen con el centro vecinal!, traigan el aval del frentista que le van a poner la parada o refugio. Tiene que ver con eso"</p>	<p>Articulación en función a reclamos - Dinámica de articulación informal</p>
		<p>EIF: "...y después bueno, claramente, si hay algún organismo, pero normalmente los otros son para pedir. Sí, las instituciones generalmente piden más que proponer"</p>	<p>Articulación en función a reclamos - Dinámica de articulación informal</p>
		<p>EIF: "Nosotros si tenemos que hacer un recorrido, por ahí, tenemos que responder a un reclamo pero también tenemos que ver la realidad del lugar y todo lo demás...Este...entonces ..."</p>	<p>Articulación en función a reclamos - Dinámica de articulación informal</p>

			<p>E1F: "cuando hablábamos con los centros vecinales. Nos juntábamos con las autoridades de los centros vecinales...y en un momento...me acuerdo patente...estaban cuestionando una cosa, cuestionado otra cosa... cosas que para nosotros realmente no eran así. Entonces pedí que levantaran por favor la mano quienes eran los que usaban el transporte. Creo que tres levantaron la mano. ...Los demás hablaban por opinar."</p>	<p>Dinámica de articulación informal</p>
			<p>E1F: "Lo importante es estar acá. Acá viene una mujer con problemas y pasa entra y lo comenta. Yo escucho también."</p>	<p>Articulación en función a reclamos - Dinámica de articulación informal</p>
			<p>E1F: Escucho todo. Y además, estamos diseñando. Sabemos lo que el municipio puede dar o no dar. Nos permite eso...nuestro trabajo más que técnico es más político, podemos tener una información y resolver cuestiones un poquito más acordes, sabemos que la empresa va a poder prestarlo o no..."</p>	<p>Articulación en función a reclamos - Dinámica de articulación informal</p>

		<p>EIF: "Nosotros si bien es un bien público y uno podría determinar poner el refugio en cualquier lugar, priorizando lo público de lo privado, claramente creemos que consensuando se logran resultados"</p>		
		<p>EIF: "normalmente, es raro que informemos por nota sin el consentimiento de ellos... porque... trabajamos juntos... (con TRANSBUS SRL)"</p>		
		<p>EIF: "Cuando yo hablo, hablo en general porque lo hacemos en equipo... Es decir, nosotros tenemos un inconveniente automáticamente llamamos a TRANSBUS y entre los dos resolvemos el problema."</p>		
		<p>EIF: "En estos momento nos han pedido salir de... más allá del parque industrial, por núcleo de fábrica de ladrillos, que hay muchos trabajadores y muchos estudiantes que vienen a la ciudad y que, bueno, año a año van perdiendo porque no tienen el transporte... bueno... vamos acordando eso... nosotros lo informamos a TRANSBUS... si hay un problema, lo prolongan el servicio... después de los análisis del caso también, ¿no? Por ahí, nos hemos propuesto de hacer un mes de prueba, y si la gente lo usa, este... plantearlo..."</p>		
		<p>EIF: "estamos en estos momentos cerrando unas propuestas con algunas empresas que probablemente hagamos un concurso... previamente conversamos con ellos... viendo la viabilidad de la construcción de refugios por cambios de espacios publicitarios. Entonces todo lo que sería micro y macro centro estaría con refugios de publicidad y el compromiso de mantenimiento de paradas en barrios. Estamos ahí... negociando en el sentido de saber de las posibilidades... en base a eso se hace el concurso. Porque si haces un concurso sin antes previamente haber sondeado a los interesados fracasa seguro... entonces bueno, sabemos que hay partes interesadas... algunos en la construcción, otros en la explotación... entonces, bueno, un poco la idea es armar un pliego que contemple a todos y que puedan asociarse..."</p>		
		<p>EIF: "este año tenemos intenciones de trabajar, incluso junto con educación vial con la municipalidad. Y fortalecer la parte de educación vial y tránsito dentro de los choferes, mas allá de lo que ellos hacen"</p>		

		<p>EIF: "Estamos juntos, estamos juntos. Si bien la administración de TRANSBUS está en el parque industrial pero vas a ver que tenemos whatsapp permanentemente..."</p>		
		<p>EIF: "Hay un reclamo, si es importante, lo marcamos. Si es circunstancial que vemos que no... esa información va a ir lo mismo a TRANSBUS. Hay cosas que nos interesan a nosotros, cuando afecta al servicio concretamente. Por ahí hay reclamos de gente que el chofer discutió y ahí es la palabra de uno contra el otro. Por ahí hay cuestiones mucho más seria, entonces ahí tomamos cartas en el asunto y bueno, pedimos que nos informen..."</p>		<p>Articulación en función a reclamos - Dinámica de articulación informal</p>
		<p>EIF: ¿cuál es el formato que nos permite dinamismo? Si nosotros fuéramos empresa y prestáramos el servicio, yo mañana voy, compro amortiguadores y se lo cambio. El formato que tenemos la empresa va, lo compra, lo cambia. Con un formato municipal, tenés que llamar a concurso (...). En formato municipal, tenés que licitar, que la partida, la no partida, el presupuesto, el no presupuesto...encima (...). Y en la municipalidad entra en la licuadora burocrática, pasa de un lado, pasa a otro (...). Esta forma nos libera mucho, si bien tenemos pautas de licitación y concurso...pero son propias. Y al ser el privado el que tiene que estar comprando, es responsabilidad de ellos...si o si ellos tienen que brindar el servicio</p>		
		<p>E2O: "Entonces José se encargaba de todas las instituciones y yo me encargaba de la gente, a mí lo que me importaba era la gente y como siempre, que el empresario gane plata, porque si el empresario no gana plata, el privado no viene al Estado a hacer beneficencia. Bueno, esa fue la forma que se pensó el transporte en Villa María."</p>		
		<p>E2O: "Claro... Los otros días me llama José Fernández y me dice "Vasco, en la planificación del 2018 ¿cuántos coche van a la Universidad? Porque no termino de entenderlo". Le digo "tenes cinco universitarios y tres de Villa Nueva, ocho, cuatro que salen a los barrios, doce coches" ... y dice "en el 2012 ¿cuántos teníamos" le digo "cinco, y en el 2018, doce"."</p>		
		<p>E2O: "No todo tenes que tener la aprobación del EMTUPSE, funciona como una sociedad anónima, su único</p>		

		accionista es la municipalidad de Villa María representada en el intendente o quien el intendente decida, entonces necesitas si o si la arprobación del intendente,"		
		E2O: "no se hoy el estado del EMPTUSE por que yo estoy totalmente fuera, mi relación con ellos es totalmente comercial,"		Articulacioón en términos comerciales
		E2O: "yo me acuerdo cuando Martin me dijo que hay que hacer todo lo del hospital, si el hospital había quedado totalmente descalzado, pero no fue el hospital, porque se benefició la clínica de los camioneros también"		
		E2O: (...) y también por ahí, lo que planifica el intendente, por que también los intendentes planifican que no te quede ninguna duda, tenes que ver vos, por que si por ellos fuera por política, no sé, Eduardo Acastello me hizo ir a La Calera, acá a tras del cementerio, y yo creo que lo hicimos 6 meses y cambie 48 para brisas, Eduardo Acastello me hizo ir a Barrancas del Rio y no me rompieron ningún parabrisas, no rompí nada, pero traía todo el día un chico, traía todo el día 5 o 6 chicos todo el día, que eran del puntero político que le había llenado la cabeza a él, entonces yo le estaba haciendo de, mira un momento yo le dije, mira yo le pago el remis al tipo si no tiene plata, pero no me haga poner un colectivo en marcha, gasoil en marcha, chofer en marcha, todo lo demás, para traer cinco chicos al colegio Rivadavia, en serio te lo digo, entonces hay veces que ellos te dicen hay que hacer esto, y vos le terminas demostrando, le decís che loco, y acá entonces se hace lo que vos decís, no se hace lo que yo digo, pero, yo necesito, yo necesito pasajeros (...)		
Estructura interna y distribución de funciones		E1F: "Es un presidente elegido por el Intendente, un vice – presidente , un director titular y un director suplente , esos cuatro son elegidos por el intendente. Dos (¿?) uno titular y uno suplente, propuestos por concejales de la oposición, ese es el formato que tiene digamos".		
		E1F: "En las reuniones de directorio. Si bien obviamente en la dinámica y en la diaria, por ahí tenés... hay cosas que se resuelven y después se llevan a las reuniones de directorio. Lo que está permitido dentro del estatuto no hace falta hacer una reunión de directorio para resolver. Pero, por		

		<p>ejemplo, un cambio de recorrido...es decir, se resuelve. Por ahí, hasta se prueba. Una vez que se logra el resultado, se labra el acta correspondiente, para decir bueno: ¡queda de esta manera! De acá, se informa al ejecutivo y el ejecutivo informa a (¿?). Es decir, que no es solamente lo nuestro local".</p>		
		<p>EIF: "En el caso nuestro que tenemos el GPS, claramente nos facilita muchísimo. Si no es por auditoria y todos los días había que llenar una planilla (¿). ...Nosotros el primer día hábil de cada mes se (¿) la planilla y se hacen carga y eso.."</p>		
		<p>EIF:" ...diseñamos las líneas, el recorrido y los horarios".</p>		
		<p>EIF: "Convengamos que somos la municipalidad. Digamos, el Ejecutivo, cuando vos lees el estatuto, habla que nosotros tenemos la planificación del sistema de transporte. El mismo estatuto te da todas las instrucciones para toda la planificación y ordenamiento. La municipalidad es el orden de aplicación y contralor. Es decir, toda sanción, control y sanción lo puede hacer, este...nosotros acá lo podemos hacer hacia la empresa, desde el punto de vista empresarial."</p>		
		<p>E4E2: Normalmente cada uno hace las tareas que le corresponden, como ya hace bastante tiempo que trabajamos, ya sabemos que tenemos que hacer y como hacerlo. A veces consultamos entre nosotros algunas cosas, pero muy puntuales, para estar mas seguros. No es que se hacen reuniones de equipos de trabajos o metas grupales, nada de eso (...)</p>		
	Capacidad financiera y física	<p>EIF: ". Nosotros hacemos la recaudación. Nos quedamos con un canon...que en este caso es del 10%..."</p>		
		<p>EIF:"Con respecto a los recursos funcionamos a parte del canon y porcentaje del subsidio que la municipalidad nos da..."</p>		
		<p>EIF: Si bien nosotros nos hemos hecho cargo de un proceso que, cuando se creó el centro de transferencia, fue una empresa privada que hizo el edificio pero también se quedó con el bar y la playa como compensación...y a través del tiempo, a los ocho años, abandonaron todo...terminamos nosotros comprando...asique parte de ese personal es porque estamos a cargo de la playa y el bar...5,6</p>		

		<p>E2O: "Entonces nosotros empezamos a buscar tecnología en Argentina y nadie tenía. En una visita que hacemos a Rosario empezamos a hablar con la gente de allá sobre tecnología. La gente de Rosario nos habla de la famosa máquina de WIFI. Qué nos daba la máquina de WIFI, no teníamos la información online, era el único problema que teníamos, pero nos daba al finalizar el día dónde se habían subido los pasajeros, no sabes dónde se bajan, pero sabes dónde se suben. Entonces entramos la negociación con Wifire. El 80% de Europa tiene la maquina Wifire, es una maquina muy precisa. En aquel año, la maquina te cargaba como un disco, un módulo, entonces vos a ese módulo lo sacabas de la máquina, lo bajabas a una computadora, y ahí sabías vos el origen-destino más o menos de cada pasajero."</p>		
		<p>E2O: "... y terminamos desarrollando lo que es "Micronauta" hoy, que Micronauta es On-Line..."</p>		
		<p>E2O: "Yo hoy te prendo la computadora y te digo el colectivo de la universidad en qué lugar está, y te digo cuántos pasajeros tiene arriba... y si tengo que poner refuerzo o no tengo que poner refuerzo, qué pasa qué no pasa, si va muy cargado o no va muy cargado, las líneas... Eso lo ves a horario, en el mapa de la computadora te aparecen, todos los ómnibus tienen GPRS y todo lo demás... adónde va el coche, cuántos minutos le faltan para que llegue, todo eso ya lo desarrollamos..."</p>		
		<p>E2O: "¿Qué es lo que te permite el Micronauta? Hacer sectores... a ver... la máquina cambia sola, pero tiene ciertos vectores en lo cual, por ejemplo, para decirte algo que vos conozcas bien... la Línea 103 de la universidad tiene vectorizado la Universidad-Hospital, El Hospital-Centro de Transferencia, Centro de Transferencia-Jujuy/Italia, Jujuy/Italia-La Gruta..."</p>		
		<p>E2O: "Transbus le paga el EMTUPSE el 10% de sus recaudaciones, si Transbus lo cobra o no lo cobra es un problema de Transbus,"</p>		
<p>Política de personal y sistemas de recompensa</p>		<p>E3E1: "En mi puesto realizamos todas tareas administrativas, depósitos bancarios, liquidación de sueldos</p>		

	<p>y generalmente no se presentan complicaciones al momento de realizarlas”</p> <p>E3E1: "Hace 6 años que trabajo en EMTUPSE, antes trabajaba como cajera y atención al cliente, en un comercio"</p> <p>E3E1: "Actualmente realizo todo tipo de actividades y tareas administrativas, pagos, depósitos bancarios..."</p> <p>E3E1: "Para poder estar en mi puesto y desarrollar todas las tareas es necesario saber computación porue todo lo hacemos desde ahí, con la computadora"</p> <p>E3E1: "Yo estoy en planta permanente desde hace algunos años"</p> <p>E3E1: "Si, te pagan presentismo"</p> <p>E4E2: “No hemos tenido capacitaciones dentro de la empresa, ningún curso, nada”</p> <p>E4E2: "Soy administrativa contable, esas son mis tareas desde que trabajo aquí, mas o menos dos años"</p> <p>E4E2: "Hago conciliaciones bancarias, acientos contables por ejemplo cuando hago pagos, liquido honorarios. Tambien hago notas, redacciones, informes, cuadros cuando me lo solicitan. Además hago el pago del boleto educativo y rural (...) y preparo rendición del BEG para la provincia y la municipalidad"</p> <p>E4E2: "hay que saber y manejar office en general, conocimientos contables y habilidades para relacionarse en el ámbito de trabajo según circunstancias y rutinas diarias"</p> <p>E4E2: "Yo soy de planta permanente de la municipalidad prestando servicios en EMTUPSE"</p> <p>E5E3: "Hace 13 años que trabajo, desde el 2005, soy de planta y siempre hice trabajos administrativos"</p> <p>E5E3: "Las cosas que hago son tareas propias al puesto de secretaria administrativa. Carga de comprobantes, liquidación y pago de sueldos, manejo de proveedores, control de movimientos bancarios , manejos de fondos fijos y caja diaria, coordinación de las tareas del personal"</p> <p>E4E2: "De vez en cuando el Director nos pregunta sobre cosas de nuestros trabajos y nos comenta alguna otra cosa puntual sobre el servicio, pero no se hacen reuniones de trabajo, nada de eso, cada uno hace lo que tiene que hacer y listo"</p>		
--	---	--	--

			E5E3: "Cobramos todos más o menos lo mismo, puede haber una diferencia, unos pesos más o unos pesos menos por los años en los que estamos trabajando... ehhh yo cobro un poco mas por mi antigüedad nada mas"		
			E5E3: "Para hacer todas las cosas hay que saber computación, de redacción y uso de hojas de cálculo de excel. Conocimientos básicos de contabilidad y liquidación de sueldos"		
	Capacidad individual		E1F: "Si vos lees la ordenanza habla de que "la ordenanza debe capacitar al personal", entonces nosotros hemos transferido..."(capacitaciones-TRANSBUS SI)		
			E1F: "Son todos administrativos, todos administrativos... Nosotros hacemos la recaudación también...es decir, nosotros tenemos de los que hacen la recaudación, todo el proceso bancario, depósitos...y vuelvo a repetir, al tener a cargo la playa y el bar, también tenemos dos administraciones..."		
			E3E1: "Yo soy cajera, mis tareas son administrativas"		
			E3E1: "...nunca nos capacitaron en la empresa"		
			E3E1: "No he podido capacitarme, hacer otros cursos, por el momento no puedo hacerlo por mi cuenta. Lo que se es por mi experiencia..."		
			E4E2: "No hemos tenido capacitaciones dentro de la empresa, ningún curso, nada"		
			E4E2: "Por mi cuenta propia pude hacer algunos cursos de contabilidad pública, formación para profesionales que se desarrollan o cumplen funciones en el ámbito público"		
			Reflexividad Pública		Participación- Involucramiento de los actores del plan, las estrategias y la toma de decisiones Conformación de equipos de trabajo. Reuniones de trabajo. Regularidad de reuniones. Mapeo de actores participantes. Patrón de compromisos con el entorno. Asunción de responsabilidades
E1F: "Eso lo hacemos todo nosotros (...). Convengamos que somos la municipalidad"					

		crecientes.			
	Sinergia entre actores	Acuerdos	EIF: Entonces se implementa, se empieza a desarrollar el transporte y después la ventaja que tuvimos es que siempre tuvimos toda la información (...) el único problema que teníamos era que la teníamos a la noche; entonces, los primeros tiempos de la EMTUPSE fue laburar muy mucho de noche (...), por eso mi afinidad con José Fernández		
	Cumplimiento de procedimientos	Diseño de Procedimientos (guías u otro formato). Estatutos.	EIF: (...) en la dinámica y en la diaria, por ahí tenés cosas que se resuelven y después se llevan a las reuniones de directorio. Por ejemplo, un cambio de recorrido, es decir, se resuelve. Por ahí, hasta se prueba. Una vez que se logra el resultado, se labra el acta correspondiente, para decir bueno: ¡queda de esta manera!		
			EIF: "Lo que está permitido dentro del estatuto no hace falta hacer una reunión de directorio para resolver"		
	Compatibilidad político – ideológica	Definiciones político-ideológicas: Ideales, ideas y convicciones. Entrevistas.	E2O: "Entonces de ahí dijimos, vamos a hacer una política de Estado que sea el transporte"		

MATRIZ ANÁLISIS MARCO NORMATIVO				
Dimensiones	Categorías	Referencia Normativa	Categorías Emergentes	Observaciones
Política Pública de Transporte Masivo de Pasajeros - Período 2004/2016	Elementos característicos	Constitución de la Nación Argentina: Art. 123		
		Ley Nacional N° 19.550		
		Ley Nacional N° 20.705		
		Decreto Nacional 660/96		
		Decreto Nacional 656/94		
		Constitución de la Provincia de Córdoba: Art. 75, 180 y 186		
		Ley Provincial 8669/98		
		COM - Art: 9 inc f y g.		
		COM - Art. 29: inc e y h.		
		COM - Art. 30.		
		COM - Art. 86.		
		Ordenanza N° 5451/04 Creación EMTUPSE.		
		Ordenanza N° 5452/04 Se aprueba reglamento EMTUPSE.		
		Ordenanza N° 5343/04 - Art. 1°		
		Ordenanza N° 5529/05		
Ordenanza N° 5620/05				

		Ordenanza N° 5711/06 Modificación algunas competencia EMTUPSE	Ordenanza N° 6350/11 cesión de derechos (terrenos).	Ejecución obras centro de transferecia.
		Ordenanza N° 5528/05		
			Ordenanza N° 5935/08	Creación del boleto educativo reducido en la ciudad de Villa María.Pionero en la materia.
		Ordenanza N° 6000/08		
			Ordenanza N° 6110/09	Boleto educativo sin cargo para discapitados y menores de 10 años con acompañantes; boleto con tarifa reducida para estudiantes de mas de 10 años, jubilados y obreros.Pionero en la materia.
		Ordenanza N° 6470/12 - Art. 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 12°, 13°, 15°		
Actores Intervinientes	Públicos	COM - Consejo Deliberante Art. 107° inc. 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25 y 28.		
		COM - Auditor General: Art. 166°		
		Ordenanza N° 5451/04 - Art. 2° inc. 2, Art. 4°. Concejo Deliberante		

	Privados		Ordenanza N° 5528/05 - Art. 36°, 49°, 50°, 51°, 52°, 53°, 54°, 55°, 56°			
	Actores Sociales		Ordenanza 5451/04			
			Ordenanza N° 5528/05 - Art. 8° inc. 2, 16°, 17° inc. 5 (c yd)			
			Ordenanza N° 6833/14			
Capacidades Estatales (EMTUPSE)	Leyes, reglas, normas, pautas culturales...		Ley Nacional N° 19.550			
			Ley Nacional N° 20.705			
			Ordenanza N° 5451/04 - Art. 1°			
			Ordenanza N° 5452/04 - Art. 1°, 3°, 10° inc. O			
			Ordenanza N° 5528/05 - Art. 1°, 2°, 5°, 6°, 11° inc. 6, 37°, 50°			
	Relaciones Interinstitucionales / Articulaciones (Gobernanza)	Acción Interorganizacional Gubernamental			Ordenanza N° 6833/14	Convenio entre unidades organizativas del Municipio, EMTUPSE y UTN como actor externo de carácter público.
				Ordenanza N° 5451/04 - Art. 2° inc. 2, Art. 4°		
			Ordenanza N° 5528/05 - Art. 3°, 7°, 8° inc. 1, 2 y 4, 10°, 11°, 16°, 17°, 18°, 19°, 76°, 77°			

			Ordenanza N° 5935/08	Convenio entre unidades organizativas del Municipio, EMTUPSE y TRANSBUS como actor externo de carácter privado.	
		Ordenanza N° 6110/09			
		Ordenanza N° 6350/11			
		Ordenanza N° 6450/11			
		Ordenanza N° 7062/16			
	Acción Interorganizacional Interjurisdiccional	Ordenanza N° 5528/05 - Art. 8° inc. 3, 10° inc. 3, 11° inc. 5, 14°			
		Ordenanza N° 6470/12 - Art. 1°, 2°			
		Ordenanza N° 6608/12 - Art. 1°			
	Acción Interorganizacional Público-Privada	Ordenanza N° 5451/04 - Art. 2° inc. 5 y 6			
		Ordenanza N° 5452/04 - Art. 4°, inc. A, 10° inc. p			
		Ordenanza N° 5711/06 - Art. 1°			
		Ordenanza N° 5528/05 - Art. 3°, 5°, 36°, 42°, 44°, 50° inc. 15			
			Ordenanza N° 5935/08	Convenio entre unidades organizativas del Municipio, EMTUPSE y TRANSBUS como actor externo de carácter privado.	

Estructura interna y distribución de funciones	Ordenanza N° 5451/04 - Art. 1°, 2°, 4°		
	Ordenanza N° 5452/04 - Art. 5°, 8°, 9°, 10°, 11°, 12°, 13°, 14°, 15°		
	Ordenanza N° 5711/06 - Art. 3°, 4° y 5°		
	Ordenanza N° 5528/05 - Art. 20°, 49° inc. 1, 50° inc. 8, 9, 10		
Capacidad financiera y física	Ordenanza N° 5452/04 - Art. 5° inc. b, c, d, 10° inc. i, j, n, s, 16°, 17° y 18°		
	Ordenanza N° 5451/04 - Art. 2° inc. 3, 5°		
	Ordenanza N° 6183/09 - Art. 5°		
	Ordenanza N° 6350/11		
	Ordenanza N° 6409/11		
	Ordenanza N° 6470/12 - Art. 3°, 16°		
	Ordenanza N° 6563/12 - Art. 1°		
	Ordenanza N° 6608/12 - Art. 3°		
Política de personal y sistemas de recompensa	Ordenanza N° 5452/04 - Art. 10° inc. F		
	Ordenanza N° 5759/06 - Art. 2°, 5°, 20°, 23°, 31°, 39°, 40° a 58°, 149°, 150°		
Capacidad individual	Ordenanza N° 5451/04 - Art. 2° inc. 8, 3°		
	Ordenanza N° 5452/04 - Art. 10° inc. E		
	Ordenanza N° 5528/05 - Art. 50° inc. 6 y 7, 51°, 52°, 55°		

Reflexividad Pública	Participación- Involucramiento de los actores del plan, las estrategias y la toma de decisiones	Conformación de equipos de trabajo. Reuniones de trabajo. Regularidad de reuniones. Mapeo de actores participantes. Patrón de compromisos con el entorno. Asunción de responsabilidades crecientes.	Ordenanza N° 5528/05		
	Sinergia entre actores	Acuerdos	Ordenanza N° 6833/14		
			Ordenanza N° 5935/08		
			Ordenanza N° 5451/04		
			Ordenanza N° 7062/16		
Cumplimiento de procedimientos	Diseño de Procedimientos (guías u otro formato). Estatutos.	Ordenanza N° 5452/04			
Compatibilidad político – ideológica	Definiciones político- ideológicas: Ideales, ideas y convicciones. Entrevistas.	COM			

ORDENANZA N° 5.451

EL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE VILLA MARÍA SANCIONA
CON FUERZA DE

ORDENANZA

Art. 1°.- CREASE la EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS SOCIEDAD DEL ESTADO – E.M.T.U.P. S.E.-, **“EMPRESA VILLA MARÍA”**, que se regirá por las Leyes Nacionales N° 19.550, 20.705, modificatorias y complementarias, la presente ordenanza y el estatuto respectivo, y dependerá del Departamento Ejecutivo Municipal de la ciudad de Villa María.

Art. 2°.- Compete a la EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS SOCIEDAD DEL ESTADO - E.M.T.U.P. S.E.-, **“EMPRESA VILLA MARÍA”** todas la funciones, atribuciones y competencias que resulten necesarias y convenientes para la consecución de su objeto principal y accesorios.

En particular competen a la EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS SOCIEDAD DEL ESTADO **“EMPRESA VILLA MARÍA”**, las siguientes funciones y facultades:

1- Realizar la planificación, gestión y operación del sistema, teniendo como objetivo brindar un eficiente servicio público, bajo pautas de continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad, habitualidad e uniformidad, en igualdad de condiciones para todos los usuarios, sujeto a una tarifa expresamente regulada y persiguiendo la plena satisfacción de los usuarios;

- 2- Fijar, previo autorización del Concejo Deliberante, tarifas accesibles para los usuarios de menores recursos, con un servicio de calidad que permita captar a los usuarios de mayores recursos;
- 3- Administrar los recursos provenientes de recaudaciones, subsidios y cualquier otro que pudiera provenir de la explotación del servicio;
- 4- Implementar el sistema de pases y abonos, destinados a los distintos tipos de usuarios del transporte que establezca la legislación municipal, pudiendo la EMTUP S.E. impulsar regímenes especiales para circunstancias especiales;
- 5- Ofrecer, como único propietario del sistema de transporte, un servicio de igual calidad en toda la ciudad, equilibrando económicamente a los distintos corredores;
- 6- Previa licitación o concurso, contratar empresas privadas y/o cooperativas a los fines que las mismas pongan en acto el objeto social. En todos los casos, y cualquiera sea la modalidad de contratación de los servicios, se privilegiará a aquella que garantice la continuidad laboral de los trabajadores que actualmente se encuentran desempeñándose en el sistema, respetando sus actuales condiciones de trabajo y su encuadramiento en el convenio colectivo N° 241/75. Asimismo, y al momento de elaborar las bases que regirán los concursos o licitaciones, se deberá prever una disposición, la que deberá incorporarse en el contrato que entre las partes con posterioridad se suscriba, en la cual se establezca que al momento de proceder al pago de la recaudación correspondiente por parte de la empresa municipal a la co – contratante, no deberán existir atrasos y/o incumplimientos en el pago de las obligaciones laborales y seguridad social vencidas en el período inmediato anterior al que se debe liquidar. Caso contrario, se procederá a retener la suma de dinero hasta cubrir el monto correspondiente, procediendo a su depósito en una cuenta especial para garantizar el cobro de los trabajadores.
- 7- Adoptar un sistema de gerenciamiento eficiente por objetivos, sujeto a auditorías permanentes respecto de la calidad del servicio;
- 8- Implementar un programa de capacitación permanente para el personal y choferes afectados al servicio público, impulsando estrictos exámenes de conocimientos de

las normas de tránsito, y efectuando permanentes auditorías en cuanto a su perfil como conductor de riesgo.

9- Exigir a los contratistas de la empresa un seguro de caución que garantice la prestación del servicio.

Art. 3°.- El Estatuto de la Sociedad del Estado Municipal que se crea por el artículo 1° de esta Ordenanza será aprobado por el Concejo Deliberante. El Capital de la Sociedad asciende a la suma de Pesos NOVECIENTOS CINCUENTA MIL (\$ 950.000,00) que será integrado por el D.E.M. quien además efectuará los aportes correspondientes. A los fines de la integración del capital social, el Departamento Ejecutivo asignará a la EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS – E.M.T.U.P. S.E.- “EMPRESA VILLA MARÍA” los bienes muebles y activos que, en la actualidad cuente la Municipalidad para cumplir con los fines de la empresa, debiendo en el caso de hacerse cada asignación, realizar por la dependencia que corresponda, el inventario y tasación correspondiente. La asignación que se autoriza en este artículo, implica la transferencia de dominio a favor de la sociedad que se crea.

Art. 4°.- FACULTASE al Departamento Ejecutivo Municipal, para designar por sí a los miembros del directorio de la sociedad y a los miembros de la sindicatura, los que deberán contar con acuerdo del Concejo Deliberante.

Art. 5°.- FACULTASE al Departamento Ejecutivo Municipal para que, con posterior comunicación al Concejo Deliberante, efectúe en el Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Administración Municipal, las modificaciones que sean necesarias para poner en funcionamiento la empresa creada por esta ordenanza, a cuyo efecto podrá disponer cambios en las denominaciones de los conceptos, partidas, subpartidas y programas, crear otros nuevos y reestructurar, suprimir, transferir y crear nuevos servicios.-

Art. 6°.- DISPOSICIONES TRANSITORIAS: Dentro de los quince (15) días de constituido el Directorio de acuerdo al artículo 4° de la presente, el mismo deberá elevar para conocimiento del Concejo Deliberante y del Departamento Ejecutivo, el Plan de Acción y el Presupuesto General de Erogaciones y Cálculo de Recursos, garantizando el equilibrio de la Empresa.

Art. 7°.- Protocolícese, comuníquese, publíquese, dese al registro y boletín municipal y archívese.

DADA EN SALA DE SESIONES DEL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE VILLA MARÍA A LOS DIECISEIS DÍAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL CUATRO.

ORDENANZA N° 5.452

EL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE VILLA MARÍA SANCIONA
CON FUERZA DE

ORDENANZA

Art. 1°.- APRUEBESE el Estatuto de la EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS SOCIEDAD DEL ESTADO - E.M.T.U.P. S.E. “**Empresa Villa María**”. El que forma parte integrante de la presente como Anexo I.

Art. 2°.- Protocolícese, comuníquese, publíquese, dese al registro y boletín municipal y archívese.

DADA EN SALA DE SESIONES DEL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE VILLA MARÍA A LOS DIECISEIS DÍAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL CUATRO.

ESTATUTO

TITULO I – Denominación. Régimen Legal. Domicilio. Duración.

Artículo 1º.- La Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado – E.M.T.U.P S.E.- “EMPRESA VILLA MARÍA”, creada por Ordenanza municipal se constituye con sujeción a la misma y de acuerdo con las leyes N° 19550 y 20705 y sus modificatorias, en lo que le fuera aplicables. Esta Sociedad es de carácter unipersonal y su único socio es la Municipalidad de Villa María.-

Artículo 2º.- El domicilio legal de la Sociedad, se constituye en la ciudad de Villa María, Dpto. General San Martín, Provincia de Córdoba, pudiendo establecer delegaciones, sucursales, agencias o representaciones. La Sociedad se encuentra sometida a la Jurisdicción de los Tribunales competentes.-

Artículo 3º.- La duración de la Sociedad es de treinta (30) años, contados a partir de la publicación de la ordenanza que le dio origen, pudiendo ser prorrogada por la Municipalidad de la ciudad de Villa María, bajo procedimiento similar al que fue creada, o el que se asimile en el futuro, conforme la Carta Orgánica Municipal y demás Ordenanzas vigentes al momento.-

TITULO II – Objeto

Artículo 4º.- La EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS SOCIEDAD DEL ESTADO – E.M.T.U.P. S.E.- “EMPRESA VILLA MARÍA” tendrá como principal objetivo la planificación, gestión y operación del transporte de pasajeros y afines dentro de su competencia.-

Artículo 5º.- Para cumplir su objeto, la Sociedad podrá:

- a. Celebrar contratos con empresas privadas de cualquier índole (comerciales o civiles).
- b. Adquirir por compra o por cualquier otro título cosas inmuebles, muebles o semovientes, instalaciones y toda clase de derechos, títulos, acciones, moneda extranjera o valores; venderlos, permutarlos, cederlos o disponer de ellos, darlos en garantía y gravarlos, incluso con prendas, hipotecas o cualquier otro derecho real y constituir sobre ellos servidumbres, con la previa autorización de la asamblea.
- c. Celebrar con bancos oficiales y particulares, organismos internacionales de créditos y/o de cualquier naturaleza toda clase de contratos y contraer obligaciones, incluso prestamos, previa autorización de la Asamblea, aceptar consignaciones, comisiones y/o mandatos y otorgarlos; conceder créditos comerciales vinculados con su giro; asimismo establecer un régimen de premios y multas en las contrataciones que formalice.
- d. Gestionar de los poderes públicos concesiones, permisos, autorizaciones, licencias, privilegios, imposiciones de limitaciones al dominio privado, exención de impuestos, tasas, gravámenes o recargos de importación y cuantas más facilidades sean necesarias o convenientes a los fines de posibilitar el cumplimiento del objeto social y giro de la Sociedad.
- e. Previa autorización de la Asamblea, emitir en el país o en el extranjero, debentures y otros títulos de deuda, en cualquier moneda, con garantía real o sin ella ,especial o flotantes, pero con afectación específica a la prestación, perfeccionamiento y/o ampliación de los servicios.
- f. Realizar cualquier otra actividad lícita que no afecte al objeto social de la empresa.

TITULO III – Capital Social – Certificados

Artículo 6º.- El capital social será el determinado por la Ordenanza de creación de la EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS SOCIEDAD DEL ESTADO – E.M.T.U.P. S.E.- “**EMPRESA VILLA MARÍA**” y estará representado por certificados nominativos que se suscribirán en cada oportunidad por un monto equivalente. Todo aumento será publicado en el Boletín Municipal. El capital deberá ser integrado por el Departamento Ejecutivo conforme la ordenanza respectiva.-

Artículo 7º.- Los certificados podrán ser representados por títulos que correspondan a uno o más certificados. Los certificados respectivos del capital serán firmados por el Presidente del Directorio conjuntamente con el Síndico y en ellos se consignarán las siguientes menciones:

- a. Denominación de la Sociedad, domicilio, fecha y lugar de constitución y duración;
- b. El capital social;
- c. Número de certificado, su valor nominal y los derechos que le corresponden.

TITULO IV – Dirección y Administración

Artículo 8º.- La dirección y administración de la Sociedad estará a cargo de un Directorio integrado por un (1) Presidente, un (1) Vicepresidente, un (1) Director titular y un (1) Director suplente designados por el Departamento Ejecutivo. Durarán tres (3) años en sus funciones y podrán ser reelegidos sin limitación. En caso de fallecimiento, renuncia, incapacidad o inhabilidad de alguno de los integrantes del directorio se incorporará automáticamente el suplente en el cargo de Director. En caso de ausencia que impidiera al Presidente, ejercer sus funciones lo reemplazará el Vicepresidente; en ambos casos hasta la designación del nuevo miembro que completará el período de reemplazado.-

Artículo 9º.- El Directorio funcionará con la presencia del Presidente o quien lo reemplace y con la mayoría de los miembros que lo integran adoptando sus decisiones por mayoría de votos presentes. El Presidente o quien lo reemplace, tendrá en todos los casos derecho a voto y a doble voto en caso de empate.-

Artículo 10º.- El Directorio tendrá amplias facultades para organizar, dirigir, y administrar la Sociedad, sin otras limitaciones que las que resulten de la Ordenanza de Creación, de las leyes que le fueran aplicables y del presente Estatuto, correspondiéndole:

- a. Ejercer la representación legal de la Sociedad por intermedio del presidente y vicepresidente en su caso, sin perjuicio de los mandatos generales y especiales que se otorguen, pudiendo en tal caso la representación ser ejercitada por terceras personas, si así lo dispusiera el Directorio.-
- b. Autorizar el otorgamiento de poderes especiales.-
- c. Comprar, vender, ceder y permutar toda clase de bienes muebles e inmuebles, derechos, inclusive marcas y patentes de invención; constituir servidumbre como sujeto activo o pasivo, hipotecas, prendas o cualquier otro derecho real y, en general, realizar todos los demás actos y celebrar dentro del país todos los contratos que sean atinentes al objeto de la Sociedad, inclusive arrendamientos hasta por el plazo máximo que establezca la ley, de acuerdo al art. 5 inc. a) del presente Estatuto.-
- d. Establecer la estructura orgánica y el régimen interno del funcionamiento de la Sociedad.-
- e. Efectuar nombramientos transitorios o permanentes, disponer promociones, pases, traslados y remociones y aplicar las sanciones disciplinarias que pudieran corresponder, de acuerdo con la dotación de personal aprobada por el Directorio.-

- f. Fijar la remuneración del Directorio y de la Sindicatura, que no deberá superar lo previsto en el Art. 103° de la C.O.M. y, deberá ser fundamentada debidamente.
- g. Previa autorización de al Asamblea, emitir dentro o fuera del país en moneda nacional o extranjera, debentures u otros títulos de deuda con garantía real, especial o flotante, conforme con las disposiciones legales que fueron aplicables.-
- h. Transar judicial o extrajudicialmente en toda clase de cuestiones, comprometer en árbitros o amigables componedores, promover y contestar toda clase de acciones judiciales y administrativas y asumir el papel de querellante en jurisdicción penal o correccional competente; otorgar fianzas y prorrogar jurisdicción dentro o fuera del país; renunciar al derecho de apelar o prescripciones adquiridas; hacer novaciones, otorgar quitas o esperas y, en general, efectuar todos los actos que según la ley requieran poder especial.-
- i. Efectuar toda clase de operaciones con bancos y entidades financieras, inclusive los bancos de la Nación Argentina, Hipotecario Nacional, Nacional de Ahorro y Seguro y demás instituciones bancarias y financieras oficiales, privadas o mixtas, autorizadas para funcionar dentro del país y en el extranjero conforme la ley del lugar.-
- j. Previa autorización del Directorio podrá celebrar operaciones y contratar préstamos, empréstitos y otras obligaciones con bancos oficiales y particulares, incluidos los enumerados en el inciso anterior, instituciones y organismos de crédito internacional o de cualquier otra naturaleza; sociedades o personas de existencia visible o jurídica del país o del exterior, cuando las operaciones y/o contrataciones superare el veinte por ciento (20%) del capital social, se requerirá la autorización de la Asamblea.-

- k. Establecer, mantener, suprimir o trasladar las dependencias de la Sociedad y crear agencias y sucursales, constituir y aceptar representaciones, conforme a lo establecido en el art. 2º del presente.-
- l. Someter a la consideración de la Asamblea para su decisión, la Memoria, Inventario, Balance General y Estado de Resultados de la Sociedad, juntamente con el informe del Síndico previsto por el art. 294 inc. 5) de la ley 19550, publicándose todos estos documentos en el Boletín Municipal, dentro de tres (3) meses del cierre.-
- m. Autorizar, si lo estima conveniente, la creación o integración de un comité ejecutor o asesor, fijando los límites de la actuación.-
- n. Proponer anualmente a la Asamblea la tarifa retributiva de servicios de modo que asegure por lo menos la generación de recursos necesarios para su autofinanciamiento y el mantenimiento y reposición de su stock de capital, debiendo remitir los antecedentes al Concejo Deliberante para su consideración.
- o. proponer normas o reglamentos generales de carácter obligatorio que hagan a su objeto, régimen de contrataciones, de orden técnico y de construcciones con sujeción a lo establecido por el inciso a) de la Ordenanza de creación.-
- p. Celebrar convenios con Cajas de Previsión y Mutuales.-
- q. Firmar letras de cambio como librador, aceptante o endosante librar y endosar cheques y otorgar papeles de comercio contra fondos de la Sociedad en moneda nacional o extranjera, sin perjuicio de las delegaciones de firmas o de poderes que el Directorio efectúe y otorgue.-
- r. Delegar atribuciones propias con el objeto de agilizar el trámite administrativo, en la medida que no desnaturalice su propia función.-
- s. Antes del 30 de noviembre de cada año, el Directorio elaborará el Plan de Acción y el Presupuesto General de Erogaciones y cálculo de Recursos, elevándolo para consideración de la Asamblea.-

Artículo 11°.- Son facultades y deberes del Presidente del Directorio, o en su caso del Vicepresidente:

- a. Ejercer la representación legal de la Sociedad, conforme con el art. 268 de la ley 19550 y cumplir y hacer cumplir las leyes, el presente Estatuto y las Resoluciones que tome el Departamento Ejecutivo en la esfera de sus atribuciones.-
- b. Convocar y presidir las reuniones del Directorio, con doble voto en caso de empate.
- c. En caso de que por razones de emergencia o necesidad perentoria tornen impracticable la citación del Directorio, ejecutar los actos reservados al mismo sin perjuicio de su obligación de informar en la primera reunión que se celebre.-
- d. Informar periódicamente al Directorio sobre la gestión de los negocios de la Sociedad, elevando copia de la misma al Departamento Ejecutivo Municipal.
- e. Poner y absolver posiciones y reconocer documentos en juicio, sin perjuicio de que tal facultad puedan ejercitarla otros directores o representantes de la Sociedad, con poder suficiente al efecto.-
- f. Firmar conjuntamente con el funcionario que designe el Directorio, letras de cambio como librador, aceptante o endosante; librar y endosar cheques y otorgar papeles de comercio contra fondos de la sociedad, sin perjuicio de las delegaciones de firmas o de poderes que el Directorio efectúe u otorgue.-

Artículo 12°.- Las actas de sesiones del Directorio serán suscriptas por todos los miembros presentes.-

TITULO V- Fiscalización Interna.

Artículo 13°.-La fiscalización interna de la Sociedad será ejercida por un (1) Síndico Titular y un (1) Síndico Suplente, designados por tres (3) años por el Departamento Ejecutivo a propuesta de los concejales opositores. Tendrán los deberes y atribuciones que les imponen las disposiciones de la ley 19550 y sus modificatorias y las que puedan establecerse en el futuro para los Síndicos de la Sociedades de propiedad del Estado. En caso de remoción, vacancia temporal o definitiva, o de sobrevenir alguna causal de inhabilidad para el cargo, el Síndico titular será reemplazado por el Síndico suplente.-

Artículo 14°.- El Síndico tendrá las atribuciones y deberes establecidos en el art. 294 de la ley 19550 y sus modificatorias. Asimismo, deberá informar trimestralmente a la Asamblea, dentro de los treinta (30) días de finalizado el trimestre correspondiente, lo siguiente: - Detalle sobre la ejecución del Presupuesto de gastos y cálculo de Recursos. Incremento operado en la tarifa.- Modificación de las remuneraciones del personal.- Detalle de juicios iniciados en el período en los que la Sociedad actúe como actora o demandada.- En forma trimestral, remitirá a la Asamblea.- Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos y Cálculo de recursos.- Análisis del desenvolvimiento económico-financiero de la empresa y cualquier otra información que considere de interés.

TITULO VI – Atribuciones de la Municipalidad

Artículo 15°.- La Municipalidad tiene todas las atribuciones que la ley N° 19550 y sus modificatorias le confiere a la Asamblea de Accionistas.

TITULO VII – Balance y Cuenta

Artículo 16°.- El ejercicio económico-financiero de la Sociedad comenzará el 1° de enero de cada año y concluirá el 31 de diciembre del mismo año.-

Artículo 17°.- Al fin de cada ejercicio el Directorio confeccionará un Inventario y Balance detallados del activo y pasivo de la Sociedad, un estado de resultados y una Memoria sobre la marcha y situación de aquella de acuerdo con las prescripciones legales y estatutarias, documentación ésta que será sometida a la consideración de la Asamblea con un informe de la Sindicatura, dentro de los tres (3) meses del cierre del ejercicio.-

Artículo 18°.- De las utilidades realizadas y liquidadas que resulten del Balance anual, se destinarán: a)- el cinco por ciento (5%) para el fondo de Reserva Legal, hasta completar el veinte por ciento (20%) del Capital Social. b)- Una vez cubierto el Fondo de reserva legal y demás provisiones facultativas y distribución que aconseje el Directorio, el remanente será capitalizado.-

Artículo 19°.- Las pérdidas del ejercicio, serán compensadas con las utilidades del ejercicio siguiente o subsiguientes.-

TÍTULO VIII – Liquidación

Artículo 20°.- La Sociedad no podrá ser declarada en quiebra y su liquidación solo será resuelta por la Asamblea, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 5° de la ley 20.705.-

TÍTULO IX – Cláusula Transitoria

Artículo 21°.- El presente estatuto podrá ser readecuado y modificado por el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Villa María, a los fines del mejor funcionamiento de la Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado, conforme lo solicite la autoridad de control respectivo, debiendo comunicar las modificaciones efectuadas al Concejo Deliberante.-

ORDENANZA N° 5.528

EL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE VILLA MARÍA SANCIONA
CON FUERZA DE

ORDENANZA

TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES
CAPÍTULO UNICO

ARTICULO 1º.- AMBITO DE APLICACIÓN. Toda prestación de servicios de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano, se regirá por las disposiciones de la presente Ordenanza.-

ARTICULO 2º.- SERVICIOS URBANOS.- Se consideran servicios de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano todos aquellos servicios de esa naturaleza que se realicen dentro del ejido municipal de la Municipalidad de la ciudad de Villa María, con el objeto de satisfacer con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad, en igualdad de condiciones para todos los usuarios, las necesidades de carácter general en materia de transporte colectivo, de personas en autobuses, microbuses, trolebuses u otros vehículos que en el futuro apruebe el D.E.M, con recorridos preestablecidos y horarios regulares.-

ARTICULO 3º.- AMBITO TERRITORIAL.- A los fines de esta Ordenanza el ámbito territorial de la Municipalidad de la ciudad de Villa María, dentro del cual se prestará el servicio de transporte colectivo de carácter urbano, comprende todo el ejido municipal, como así también aquellos lugares que el D.E.M. determine

mediante la celebración de convenios y/o acuerdos con otros municipios, personas físicas o jurídicas.-

ARTICULO 4º.- EXCLUSIONES.-Quedan excluidos de los alcances de esta ordenanza los servicios de taxímetros y remises, los servicios fúnebres, los servicios de ambulancias y los servicios de todo otro vehículo de alquiler destinado al transporte de personas que no preste el servicio en ruta establecida o itinerario regular, servicios estos que quedan sujetos a la legislación particular que los regule.

ARTICULO 5º.- DEFINICIONES.- Para la interpretación y aplicación de las normas contenidas en esta ordenanza, se entenderá por:

Autobuses: El vehículo automotor de mayor porte que el automóvil, acondicionado y destinado para el transporte público colectivo de pasajeros.

Autoridad Municipal del Transporte: La dependencia, organismo, entidad o persona facultada por el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Villa María para ejercer atribuciones en materia de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano en jurisdicción municipal.-

Concesionario o permisionario o prestador: La persona física o jurídica a quien el D.E.M. otorga concesión o permiso para la explotación del servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano .-

Estación Terminal: El lugar autorizado por la Municipalidad de Villa María para finalizar en una ruta de transporte colectivo urbano.-

Estación de transferencia: El lugar autorizado para el trasbordo de pasajeros.-

Frecuencia: El tiempo determinado del paso de los vehículos por los diferentes puntos de las rutas establecidas dentro del horario señalado.

Horario: El lapso de tiempo dentro del cual se deberá dar inicio y término la prestación del servicio público de transporte de pasajeros.

Inspector: Es la persona designada para vigilar y hacer cumplir las disposiciones del presente reglamento.

Itinerario: La indicación de los lugares de la vía pública, por los cuales un vehículo de transporte público debe cumplir el recorrido regular y permanente autorizado por la Municipalidad de Villa María.-

Línea: Es la designación numérica o alfanumérica con la que se identifica a un itinerario completo.-

Operador o conductor: Es la persona designada, autorizada y calificada para la conducción de los vehículos de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano.-

Parada: Es el lugar señalado por la Municipalidad de Villa María para el ascenso y descenso de pasajeros.

Parque vehicular o parque automotor: El conjunto de vehículos utilizados para la explotación del servicio de transporte colectivo de pasajero de carácter urbano.-

Pasajero: Es la persona física que, a cambio del pago de una tarifa, es transportada de un lugar a otro, en un vehículo destinado al servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano.-

Tarifa: Es el precio o cuota a cargo de los usuarios, a la que deberá sujetarse la prestación del servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano.

Terminal de ruta: Es el lugar señalado por la Municipalidad de Villa María como lugar fijo de origen y retorno de los vehículos que prestan el servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano.-

Trolebuses: Los vehículos de transporte colectivo de pasajeros movidos por electricidad y con alimentación por línea aérea.

Vehículo: El automotor que se habilita y utiliza para la prestación del servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano. El D.E.M. a los efectos que correspondan, podrá calificarlo en *Autobuses* o *Microbuses*, según su capacidad de transporte de pasajeros.-

Vía pública: El área destinada al tránsito peatonal y/o vehicular.

ARTICULO 6º.- AUTORIDAD DE Aplicación. La facultad para la aplicación de las disposiciones de la presente Ordenanza corresponde al D.E.M., a través del área de gobierno o la que en el futuro le suceda con competencia en la materia, sin perjuicio de las funciones que le correspondan al Ente de Control de Servicios Municipales (Título IV C.O.M) y a las demás autoridades que se prevén en el Título Segundo de esta Ordenanza.-

TÍTULO SEGUNDO
AUTORIDADES DEL TRANSPORTE URBANO
CAPÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 7º.- AUTORIDADES PRINCIPALES. Son autoridades del transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano en la ciudad de Villa María:

1. El Concejo Deliberante de Villa María.-
2. El D.E.M. de la ciudad de Villa María, por conducto del área de gobierno o la que en el futuro la suceda con competencia en la materia.

ARTÍCULO 8º: AUTORIDADES AUXILIARES. - Son autoridades auxiliares del transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano en la ciudad de Villa María:

1. El área de gobierno o la que en el futuro la suceda con competencia en la materia, que, por ministerio de la ley o disposición del D.E.M., participen en la regulación o contralor del servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano.-
2. La Comisión Municipal del Transporte.-
3. Las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado, (Policía Provincial, Federal, Gendarmería, etc.), en el marco del cumplimiento de las facultades otorgadas por la legislación nacional y provincial vigente.-

4. El Ente de Control de los Servicios Municipales (titulo IV C.O.M)

ARTICULO 9º.- RECURSOS. Las decisiones de las autoridades del transporte colectivo urbano de pasajeros estarán sujetas a los recursos de reconsideración y de revisión ante los órganos y en los términos que se disponen en el Título Quinto de esta ordenanza.-

CAPÍTULO SEGUNDO

ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES

ARTICULO 10º.- ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DELIBERANTE. Además de las atribuciones que le son propias de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal, en materia de Transporte urbano de pasajeros en jurisdicción Municipal de la ciudad de Villa María, el Consejo Deliberante es la autoridad especialmente facultada para:

1. Aprobar la conformación de entidades, organismos o empresas con participación municipal o aprobar convenios de asociación necesarios para satisfacer la prestación del servicio.-
2. Aprobar las tarifas a que deba sujetarse la prestación del Servicio Público de Transporte.
3. Aprobar los convenios que celebre el D.E.M. con otros municipios, la Provincia, la Nación, o con terceras personas de existencia física o jurídica, en materia de prestación y control de servicios públicos de transporte.

ARTICULO 11º ATRIBUCIONES DEL INTENDENTE. Además de las atribuciones que le son propias de acuerdo a la carta Orgánica Municipal, en materia de transporte urbano de pasajeros en Jurisdicción Municipal de la ciudad de Villa María, el Intendente Municipal, por sí o por conducto del organismo de su

que ello ocurra. La intervención se mantendrá mientras subsista la causa que la originó y al solo efecto de que no se interrumpa la prestación del servicio.

10. Resolver los recursos de cualquier naturaleza para los que esta ordenanza, sus reglamentaciones o la Carta Orgánica Municipal le confiera competencia.
11. Solicitar la intervención de las Autoridades Auxiliares previstas en la presente Ordenanza, cuando fuere necesaria.-
12. Vigilar las observancia y aplicación de la presente ordenanza y sus reglamentos y dictar las medidas que sean necesario para ello.
13. Ejercer las demás atribuciones que le competan conforme a la legislación general y especial aplicable.

ARTÍCULO 12º.- ATRIBUCIONES DE LAS DEPENDENCIA DEL DEPARTAMENTO EJECUTIVO. La Secretaría, Dirección, Departamento, Organismo, dependencia o funcionario de cualquier nivel de la administración municipal, que, por ministerio de la ley o disposición del D.E.M, participe en la regulación o el contralor del transporte colectivo urbano de pasajeros en la ciudad de Villa María, tienen en esa materia, las facultades que resulten de la legislación vigente, del acto administrativo que le encomienda la función o de la directiva que, al tiempo de su designación o con posterioridad, reciba de su superior jerárquico.-

ARTICULO 13º.- ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN MUNICIPAL DE TRANSPORTE. La Comisión Municipal de transporte, tiene en materia de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano en la ciudad de Villa María, las facultades que se establecen en el Capítulo Tercero de este Título Segundo de esta Ordenanza.

ARTÍCULO 14º.- ATRIBUCIONES DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD. Las fuerzas de Seguridad Pública del Estado (Policía Provincial, Federal, Gendarmería,

etc.), tienen en materia de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano en la ciudad de Villa María, las facultades que la ley les asigna en la materia, en tanto no afecten o invadan la competencia o autonomía municipal.-

ARTICULO 15°.- ATRIBUCIONES DEL ENTE DE CONTROL DE SERVICIOS MUNICIPALES. El Ente de Control de los Servicios Municipales creado en el Título IV de la Carta Orgánico Municipal, tiene, en materia de transporte colectivo urbano de pasajeros en la ciudad de Villa María, las atribuciones que se le asignan en esa disposición legal lo crea.-

CAPÍTULO TERCERO **COMISIÓN MUNICIPAL DE TRANSPORTE**

ARTICULO 16°.- CREACION. Para el establecimiento de criterios y normas generales en la prestación del servicio regulado por la presente Ordenanza, créase como órgano de consulta, para el estudio, análisis, discusión y evaluación de la problemática general en la materia de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano, la Comisión Municipal de Transporte.

ARTICULO 17°.- DESIGNACIÓN E INTEGRACIÓN. La Comisión Municipal de Transporte será designada por el D.E.M. y se integrará de la siguiente forma:

1. **Presidente:** El Secretario del Departamento Ejecutivo que designe al efecto el Intendente.-
2. **Secretario Ejecutivo:** El funcionario de la administración municipal encargado del área de transporte.-
3. **Asesor Técnico:** La persona que al efecto designe el Intendente.
4. **Asesor Legal:** Un abogado que al efecto designe el Intendente.
5. **Vocales:**

- a- Un concejal de cada uno de los partidos políticos representados en el Consejo Deliberante, o el representante que cada uno de ellos designe.-
- b- Un representante del Ente de Control de Servicios Municipales.-
- c- Un representante de los Centros Vecinales.-
- d- Un representante de las Universidades Nacionales con sede en la ciudad.-
- e- Dos representantes de la empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado.(E.M.T.U.P.S.E)“ Empresa Villa María”, o la que en el futuro tenga lo concesión del servicio.-

Ninguno de los integrantes de esta Comisión Municipal de Transporte percibirá remuneración alguna por su desempeño en ella.-

ARTICULO 18°.- FUNCIONAMIENTO. La comisión Municipal de Transporte, sesionara de manera ordinaria por lo menos cuatro veces al año: los primeros días hábiles de los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre de cada año, y de manera extraordinaria toda vez que sea convocada por su presidente.-

Las sesiones deberán convocarse en forma fehaciente, por lo menos con dos (2) días hábiles de anticipación, salvo caso de urgencia en que el plazo podrá abreviarse.-

El quorum para sesionar será de cuatro miembros y cuando no se adopte una resolución unánime sobre el tema en tratamiento, se emitirán tantos informes como opiniones encontradas hubiere.-

Las decisiones se tomarán por simple mayoría, y en caso de empate, el presidente tendrá doble voto.-

ARTICULO 19°.- ATRIBUCIONES. Son atribuciones de la Comisión de Transporte:

1. Elaborar estudios socio-económicos y técnicos, para el mejor funcionamiento del servicio de transporte colectivo de carácter urbano de pasajeros en el municipio;
2. Calificar las propuestas para el establecimiento y modificación de tarifas, con base en los estudios técnicos y económicos que sean necesarios;
3. Conocer, analizar y asesorar, en forma permanente, respecto de las necesidades comunitarias y las demandas sociales en materia de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano, como así también de la capacidad operativa de los permisionarios prestadores de los servicios, con el fin de determinar las necesidades reales y proponer al Departamento Ejecutivo la conveniencia de reestructuraciones para adecuar y mejorar la prestación del servicio;
4. Proponer al D.E.M., cuando lo creyere oportuno, el otorgamiento de nuevos permisos para la prestación del servicio;
5. Proponer la creación, ampliación o modificación de itinerarios, paradas, horarios, frecuencias y en general todo lo que redunde en una mejor prestación de servicios;
6. Asesorar y efectuar propuestas sobre la capacitación y adiestramiento que deban proporcionar los concesionarios a los operadores de los vehículos.

TITULO TERCERO

MATERIAL RODANTE

CAPITULO UNICO

ARTICULO 20º.- CONDICIONES DE LOS VEHICULOS. Los vehículos afectados a la prestación regulada en la presente Ordenanza deberán cumplimentar todos los requisitos que la Autoridad de Aplicación establezca con relación a las condiciones de habilitación técnica, características, equipamiento, seguridad, etc. A

tal efecto el responsable de la prestación del servicio deberá acompañar el certificado de Inspección Técnica Vehicular obligatorio, salvo que la autoridad de aplicación estableciera otro mecanismo de verificación de las condiciones de habilitaciones técnicas de los vehículos asignados a la prestación del servicio de transporte.-

ARTICULO 21°.- RADICACIÓN Y MATRICULACION DE LOS VEHICULOS. Los vehículos que integren el parque móvil deberán estar radicados y matriculados en forma permanente en la ciudad de Villa María, salvo disposición en contrario emanada del D.E.M..-

ARTICULO 22°.- APROBACION E IDENTIFICACION PREVIA. Antes de su incorporación a la prestación del servicio, todo vehículo deberá ser previamente aprobado para tal fin por la Autoridad de Aplicación, la que le otorgara un número identificador. Ese número deberá exhibirse en el interior del vehículo, en lugar visible en la parte delantera y en el exterior del coche, en el costado derecho y en la parte posterior.-

ARTICULO 23°.- INCORPORACIÓN DE NUEVOS VEHÍCULOS. La incorporación de nuevos vehículos o la sustitución o modificación de los ya autorizados, deberá estar precedida de un detalle de las condiciones técnicas. La Autoridad de Aplicación podrá imponer exigencias en cuanto a dichas características, por fundadas razones de seguridad e interés general.

Mientras los ómnibus estén en servicio, la Autoridad de Aplicación realizará inspecciones periódicas a fin de asegurar que mantengan sus condiciones reglamentarias.-

ARTICULO 24°.- EXHIBICIÓN DE COMPROBANTES. En cada ómnibus se deberán exhibir los últimos comprobantes respecto de los controles municipales y nacionales, en particular los referidos a seguridad, higiene y escape de gases del motor.

ARTICULO 25°.- REVISACIÓN TÉCNICA. PLAZOS Y COSTOS. La Autoridad de Aplicación dispondrá los períodos y plazos para la revisión técnica de los vehículos, siendo a cargo del permisionario y/o adjudicatario que preste el servicio, los costos que dicha operación demande.

ARTICULO 26°.- PUBLICIDAD EN LOS VEHICULOS. El concesionario del vehículo podrá colocar publicidad comercial sobre el exterior e interior del ómnibus, en la forme que autorice la Autoridad de Aplicación, sin perjuicio de la aplicación de las demás Ordenanzas que rigen dicha actividad.-

ARTICULO 27°.- ANTIGÜEDAD DE LOS VEHICULOS. Queda prohibida la prestación del servicio con vehículos cuyo modelo de fabricación de motor y carrocería tenga más de veinte (20) años de antigüedad, por lo que los permisionarios deberán establecer un plan permanente de renovación de su flota que les permita tener afectadas al servicio de unidades de menor antigüedad a la señalada precedentemente. La Autoridad de Aplicación podrá autorizar el uso de vehículos que posean una mayor antigüedad, previo a la presentación de la Inspección Técnica Vehicular de los mismos.-

ARTICULO 28°.- EXCEPCION: Quedan exceptuados de las previsiones del artículo precedente los vehículos cuya donación se aceptara mediante Ordenanza N° 5456, los cuales podrán ser afectados a la prestación del servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano, hasta cumplidos treinta (30) años de antigüedad considerando para ello el modelo de fabricación de motor y carrocería.-

ARTICULO 29°.- LIMPIEZA Y REVISIÓN DE LOS COCHES. Los coches deberán presentarse al servicio en perfectas condiciones de higiene y

funcionamiento, siendo responsabilidad del permisionario proceder a la limpieza y revisión de los mismos.

La Autoridad de Aplicación o la de contralor, podrá disponer en cualquier momento la limpieza y/o desinfección de la unidades siendo de cargo del permisionario los gastos que para ese efecto deban realizarse.-

Prohíbese a los encargados de la limpieza de los vehículos arrojar a la vía pública el producto de la higienización de los mismos, así como el lavado de ellos en la vía pública.-

ARTICULO 30°.- ASIENTOS. Los asientos de los vehículos deberán encontrarse permanentemente en buenas condiciones de higiene y conservación. Cada vehículo contará con un asiento reservado para lisiados y otro para embarazadas, ancianos o personas con niños en brazos, sin perjuicio de las demás excepciones y exigencias previstas en las Ordenanzas vigentes y as que en el futuro se sancionaren.-

ARTICULO 31°.- ILUMINACIÓN. La iluminación del interior de los vehículos después de la caída del sol deberá estar continuamente encendida en su totalidad mientras se encuentre prestando el servicio.

ARTICULO 32°.- CARTELES INDICADORES. Cada vehículo deberá contar con carteles indicadores del número del itinerario que desarrolla, ubicados de manera visibles en la unidad, tato en su exterior como en el interior del rodado.-

ARTICULO 33°.- PINTURA EXTERIOR E INTERIOR. Los vehículos deberán encontrarse en perfecto condiciones de pintura exterior e interior.

ARTICULO 34°.- INFORMACIÓN DEL SERVICIO. Dentro de cada vehículo y a la vista de los pasajeros, deberá colocarse la cartelería correspondiente en la que se

informará su número de matrícula, tarifas vigentes, horarios básicos, itinerario, carga máxima de pasajeros permitida para la unidad, y principales artículos del Título Sexto, Capítulo Séptimo de esta Ordenanza acerca de los pasajeros.

ARTICULO 35°.- EXTINGUIDORES DE INCENDIOS. Dentro de cada vehículo, en el frente del mismo, en lugar perfectamente visible y accesible, deberá colocarse un extinguidor de incendios, los que deberán mantenerse permanentemente en perfecto estado de funcionamiento.-

TITULO CUARTO

SERVICIOS PUBLICOS DE TRANSPORTE COLECTIVO

CAPITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 36°.- PRESTADOR DEL SERVICIO. Otórguese la concesión del servicio público de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano, tanto para las líneas o recorridos existentes y/o a crearse en el futuro a la Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros del Estado (E.M.T.U.P.S.E.) “Empresa Villa María”, en el marco previsto en las Ordenanzas N° 5451 y 5452.-

ARTICULO 37°.- MODALIDADES POSIBLES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. Los Servicios Públicos a que se refiere esta Ordenanza podrán prestarse bajo las siguientes modalidades:

1. **Servicios Comunes de Línea:** Son aquellos que obligatoriamente deben ser ejecutados por la empresa permissionaria respetando los parámetros operativos fijados por la Autoridad de Aplicación y los valores tarifarios que esta fije.

2. **Servicios Expresos:** Son aquellos servicios que las empresas permisionarias pudieran prestar opcionalmente como modalidad complementaria, caracterizándose por la supresión de paradas, pudiendo o no utilizarse itinerarios alternativos, permitiendo una disminución en los tiempos de viaje de los usuarios del servicio. En el caso de utilizarse recorrido alternativo, las paradas de ascenso y descenso deberá situarse obligatoriamente sobre la traza autorizada para los servicios comunes de línea a cargo del permisionario, quedando expresamente prohibida toda parada fuera de aquella. El permisionario propondrá a la Autoridad de Aplicación el cuadro tarifario a aplicar.
3. **Servicios Expresos Diferenciales:** Son aquellos servicios que la empresa permisionaria, pudiera prestar opcionalmente según la modalidad de servicios expresos con vehículos diferenciales y transportando solo pasajeros sentados. El permisionario propondrá a la Autoridad de Aplicación el cuadro tarifario a aplicar.
4. **Servicio de Oferta Libre:** Los Servicios de Oferta Libre son aquellos que la Autoridad de Aplicación autorice para ser prestados por el permisionario o por un particular, y comprende las siguientes modalidades:
 - a. **Servicios Urbanos Especiales (Charters):** son aquellos destinados a trasladar regulamente un contingente entre un número determinado de orígenes y destinos predeterminados por el precio que libremente se pacte, siendo obligatorio para el transportista mantener la nómina de los pasajeros a transportar dentro de los márgenes que la Autoridad de Aplicación determine.
 - b. **Servicios Contratados:** Son aquellos pactados entre el transportista y una persona jurídica pública o privada, o una persona física, mediante la suscripción de un contrato cuyo objeto es el traslado de sus miembros, personal o clientela, fijándose origen y destino del

servicio, sin atender al carácter oneroso o gratuito que el transporte tenga para las personas transportadas.-

- c. **Servicios de Espectáculos Deportivos y Eventos Especiales:** Son aquellos destinados al traslado exclusivo de personas en viajes hacia y desde espectáculos deportivos o eventos especiales (Exposiciones, Congresos, Recitales, etc.-)
- d. **Servicios Escolares Interjurisdiccionales:** Son aquellos destinados a traslado de escolares entre su domicilio y el establecimiento educacional u otras instalaciones vinculadas al mismo.-

Los servicios de OFERTA LIBRE serán autorizados por la Autoridad de Aplicación, pudiendo dicha autorización por las características del servicio a prestar, ser permanente o eventual. Serán aplicables a dicho servicio, todos los dispositivos que se establecen en la presente Ordenanza, salvo en cuanto tales dispositivos, tengan específica y exclusiva referencia al servicio público, y sean de aplicación imposible o innecesaria para el servicio de Oferta Libre. La Autoridad de Aplicación deberá establecer el trámite y los requisitos para su autorización por vía reglamentaria.-

ARTICULO 38°.- SERVICIOS NOCTURNOS. La Autoridad de Aplicación podrá prever la existencia de servicios nocturnos, asegurando una adecuada cobertura territorial y horaria. A tal fin podrá estipular tarifas diferenciales para aquellas prestaciones efectuadas entre la hora cero (00:00 hs.) y la hora cinco (05:00 hs) del día.-

ARTICULO 39°.- INTERVENCION MUNICIPAL EN LA EMPRESA. El D.E.M., a través de la dependencia que determine, tiene el derecho de intervenir la empresa prestadora de servicios y las que hubieren subcontratado con esta, cuando resulte necesario para garantizar el cumplimiento y continuidad del mismo.-

ARTICULO 40°.- ORGANIZACIÓN. El servicio público de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano, en ómnibus, autobuses, microbuses, trolebuses u otros vehículos que se autorizaren para la prestación del servicio, se organizará en base a itinerarios que serán propuestos por la empresa concesionaria y aprobados por la Autoridad de Aplicación en atención a razones de interés público o social, a las necesidades de la ciudad y dentro de un criterio urbanístico racional.-

ARTICULO 41°.- CONTINUIDAD DE LOS SERVICIOS. La Empresa concesionaria estará obligada a cumplir los servicios en forma permanente e interrumpida, salvo el caso fortuito o la fuerza mayor que no le fuere imputable.-

ARTICULO 42°.- HORARIOS Y FRECUENCIAS DE SERVICIO. Los horarios a los que están sujetos los coches de cada línea, así como las frecuencias horarias e intervalos que deban cumplir y las esperas en puntos terminales, serán establecidos por la Autoridad de Aplicación, a propuesta de la empresa concesionaria.-

ARTICULO 43°.- UNIDADES DE RESERVA, REFUERZO O GARANTIA. La permisionaria del servicio solo podrá afectar a la prestación del servicio con horarios oficialmente establecidos, hasta el noventa por ciento (90%) del total de su flota, debiendo conservar un mínimo del cinco por ciento (5%) de la misma para reserva, a fin de garantizar el correcto cumplimiento de esos servicios y sus frecuencias.-

ARTICULO 44°.- OBSERVANCIA DEL RECORRIDO. Las empresas permisionarias deberán ajustar los recorridos estrictamente a lo que al respecto determine, de manera formal y expresa, la Autoridad de Aplicación, y por ningún motivo podrá modificar total o parcialmente el mismo, salvo razones justificadas de fuerza mayor, en cuyo caso las alteraciones serán las mínimas estrictamente

necesarias y por el menor tiempo posible, todo ello sujeto a disposición de la Autoridad de Aplicación.-

ARTICULO 45°.- SERVICIOS EXTRAORDINARIOS. Ante eventos especiales, podrá prestarse servicios extraordinarios, siempre que no se afecte la prestación de los servicios comunes en cada línea, con itinerarios desviados de las líneas próximas a la sede del evento.-

ARTICULO 46°.- PERMANENCIA DE LOS VEHÍCULOS EN LA CIUDAD. Los vehículos afectados al servicio por los permisionarios, solo podrán salir a prestar servicio fuera del ejido municipal de la ciudad de Villa María siempre y cuando no se afecte la prestación de los servicios comunes de cada línea o se encontraren autorizados para ello por la Autoridad de Aplicación.-

ARTICULO 47°.- UNIDADES FUERA DE SERVICIOS. Las unidades afectadas al servicio y las que transitoriamente se encuentren imposibilitada para tal fin, cualquiera fuere la causa, no podrán permanecer en la vía pública – salvo por desperfecto o accidente – debiendo mantenerse las mismas en los lugares de guarda o estacionamiento. Esta prohibición no incluye los lugares destinados para tomar o dejar el servicio o aquellos destinados para el acceso a locales de reparación, mantenimiento o guarda.-

ARTICULO 48°.- TAREAS DE MANTENIMIENTO. Las tareas de mantenimiento, carga de combustible, limpieza, reparación y similares, no podrán ser realizadas en la vía pública, esté o no el vehículo en servicio. Ninguna de estas tareas podrá efectuarse con pasajeros a bordo.-

CAPITULO SEGUNDO

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LA EMPRESA PERMISIONARIA

ARTICULO 49º.- DERECHO DE LOS PERMISIONARIOS: Son derechos de los permisionarios del servicio público de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano:

1. Aportar los estudios técnicos y la información específica que consideren conveniente, para coadyuvar al mejoramiento del servicio.-
2. Solicitar al D.E.M. y de acuerdo a las formalidades establecidas en la presente Ordenanza, la revisión de tarifas, el establecimiento de nuevos itinerarios, y la ampliación o modificación de las ya existentes.-

ARTICULO 50º.- OBLIGACIONES DE LA PERMISIONARIA. Son obligaciones de los permisionarios del servicio público de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano:

1. Establecer dentro del ejido urbano de la ciudad de Villa María, sus terminales, las oficinas administrativas y domicilio para los efectos legales.-
2. Prestar el servicio conforme a lo prescripto en la presente Ordenanza, bajo las pautas de continuidad, regularidad, generalidad, uniformidad, en igualdad de condiciones y obligatoriedad.-
3. Efectuar la prestación del servicio solo en los vehículos autorizados para tal finalidad y someter éstos a revisión mecánica periódica de acuerdo al art. 25 y concordantes de la presente Ordenanza, con la finalidad de garantizar la seguridad de los usuarios y resguardar la contaminación ambiental.-
4. Retirar de circulación aquellas unidades que no garanticen la seguridad del usuario, contaminen el medio ambiente o cuyo estado general, al solo y

exclusivo juicio de la Autoridad de Aplicación, no cumpla con la calidad requerida para la prestación del servicio.-

5. Operar únicamente en los itinerarios autorizados, mantener frecuencias de paso, respetar paradas de ascenso y descenso autorizadas, cumplir con los horarios, itinerarios, frecuencias y tarifas aprobadas, y coordinar los demás servicios especiales cuando lo disponga la Autoridad de Aplicación.-
6. Presentar a la Autoridad de Aplicación el padrón de conductores, con todos los datos necesarios para su ubicación e identificación personal y del vehículo que le fuera asignado, asegurándose de que la totalidad de los conductores posean la Licencia Habilitante que legalmente corresponda, y la totalidad del personal cumpla con los demás requisitos que se exijan para la prestación del servicio.-
7. Capacitar y adiestrar al personal de operaciones y de servicios, proporcionarles los recursos, medios y accesorios adecuados para el desempeño de sus funciones en los términos que establezca la Autoridad de Contralor.-
8. Disponer de instalaciones adecuadas para el descanso del personal como para la internación de los vehículos que conforman el parque móvil asignado a los servicios. Las instalaciones referidas precedentemente deberán adecuarse a las normas vigentes en materia de seguridad del trabajo e higiene y a las disposiciones vigentes de ordenamiento urbano.-
9. Permitir al personal designado por el D.E.M. a efectuar las inspecciones de las unidades de transporte, las instalaciones y documentación relacionada con los permisos otorgados.-
10. Conservar el parque vehicular y las instalaciones terminales, en condiciones aptas de higiene, seguridad y funcionalidad, cumpliendo con las normativas de seguridad y prevención de accidentes e incendios de conformidad con la normativa vigente y las que en el futuro dictaren las autoridades competentes.-

11. Desinfectar y fumigar el parque vehicular y las instalaciones terminales, con la periodicidad que establezca la Autoridad de Aplicación.-
12. Señalar en forma visible en el interior de los vehículos, su número de matrícula, tarifas vigentes, la prohibición de fumar, la prohibición de ascenso con el torso desnudo, horarios básicos, itinerario, carga máxima de pasajeros permitida para la unidad, principales artículos del Título Sexto, Capítulo Séptimo de esta Ordenanza acerca de los pasajeros, domicilio y teléfono en el cual se deban formular las quejas por la prestación del servicio, y en el exterior la identificación numérica o alfanumérica de la línea a la que corresponde dicha unidad.-
13. Habilitar técnicamente la totalidad de los vehículos asignados a los servicios, sometiéndolo a las verificaciones y cumplimiento de todas las obligaciones que se establecen en el título tercero de la presente ordenanza, adjuntando la documentación que al efecto exija la Autoridad de Aplicación.-
14. Exigir a sus operadores el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ordenanza y responder por los actos u omisiones del personal de su empresa que afecten la prestación del servicio, independientemente de las sanciones que le pudieren corresponder al infractor.-
15. Proporcionar a la Autoridad de Aplicación, a la Comisión Municipal de Transporte, al ente de Control de los Servicios Municipales y a todo funcionario, órgano o dependencia municipal competente, toda la información que le requieran sobre la prestación del servicio y la explotación del permiso, brindándoles la información necesaria para el desempeño de sus funciones y acatando las directivas que éstos impartan.-
16. Presentar ante la Autoridad de Aplicación la información estadística y contable que se le requiera, tanto respecto del servicio y su prestación como de los ingresos, egresos y resultados económicos de la empresa, y presentar anualmente a la Municipalidad de Villa María, en los plazos que

el D.E.M. reglamento, los estados contables y sus anexos acompañados del dictamen del síndico.-

17. Contratar un seguro que ampare los daños que puedan causarse a los usuarios y a terceros, transportados y no transportados, con motivo o en ocasión de la prestación del servicio. Sin perjuicio de lo anterior, será responsable por la seguridad e integridad física de los pasajeros.-
18. Dar cumplimiento a las obligaciones fiscales, prevencionales y laborales, que le sean aplicables y acreditar, ante la Autoridad de Aplicación, cuando esta lo requiera, el pago de todas las tasas e impuestos que graven la actividad, como así también el pago de las multas y sanciones pecuniarias que se le impongan. La misma obligación de acreditación tendrán respecto del pago de sus obligaciones para con su personal y para con sus proveedores de insumos y servicios relacionados con la prestación del servicio.-
19. Prestar servicios de emergencia, cuando así se requiera a juicio del D.E.M., en los casos de catástrofe y calamidades que afecten al sector de la ciudad donde prestan sus servicios regularmente, y/o en los lugares que determine la Autoridad de Aplicación.-
20. Dar cuenta a las autoridades, en forma inmediata, de los accidentes de que tengan conocimiento, ocurridos con motivo o en ocasión de prestar el servicio.-
21. Cumplir con todas las demás obligaciones que resulten de esta Ordenanza y con las directivas e indicaciones que reciba de la Autoridad de Aplicación, el D.E.M, y demás organismos o dependencias municipales competentes en la materia.-

CAPITULO TERCERO

PERSONAL DE PERMISIONARIA

ARTICULO 51º.- RESPONSABILIDAD DEL PERMISIONARIO. El permisionario es responsable por el comportamiento del personal que se encuentre bajo su dependencia o que está a su servicio, por los hechos ocurridos durante la prestación del servicio o en ocasión del mismo. El personal superior de la empresa permisionaria , y en particular sus inspectores, son también responsables de la actitud de los conductores demás personal que participe de la prestación del servicio.-

ARTICULO 52º.- REQUISITOS PARA SER OPERADOR DEL SERVICIO.

Para ser conductor, guarda o inspector de vehículos afectados al servicio de transporte colectivo de pasajeros se requiere:

1. Ser mayor de edad y cumplir las condiciones establecidas para los conductores profesionales.-
2. No haber sido declarado judicialmente responsable por dolo o culpa de accidentes graves. Se reputaran graves los accidentes de los que hayan resultado muertes o lesiones leves, graves o gravísimas.-
3. Saber leer y escribir correctamente en español.
4. Tener conocimientos generales sobre la ciudad y su transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano.
5. Tener certificado de salud y aptitud psicofísica.-
6. Tener licencia vigente de conductor profesional.-

ARTICULO 53º.- OBLIGACIONES DEL PERSONAL: Son obligaciones de los operadores (conductores, guardas, inspectores y personal) del servicio:

1. Prestar el servicio con puntualidad en cada uno de los diferentes turnos asignados y de acuerdo a los horarios establecidos;
2. Cumplir con las frecuencias asignadas para el recorrido del itinerario no debiendo permanecer en las terminales de ruta más tiempo que el previamente señalado para ajuste de tiempo:
3. Efectuar los recorridos de los itinerarios de origen a destino en su totalidad, sin salirse de la ruta fijada; y en su caso de presentarse una contingencia que obligue a

su desvío, procurar incorporarse al trayecto señalado en el punto más cercano posible;

4. Realizar las paradas de ascenso y descenso de pasajeros, en los sitios previamente determinados al efecto y estar atentos a las indicaciones que les hagan los pasajeros para descender o por razones de seguridad;
5. Detener la marcha del vehículo completamente, en los puntos de parada, lo mas próximo posible al cordón de la acera o refugio, cuando lo soliciten, los pasajeros o los futuros pasajeros desde el exterior del vehículo.
6. No poner en movimiento el vehículo hasta tanto no desciendan o asciendan la totalidad de los pasajeros y se cierren las puertas del mismo.
7. Cuidar que el vehículo posea todas las luces reglamentarias en funcionamiento.-
8. No dar marcha atrás, salvo en los casos que fuera absolutamente indispensable.
9. Entregar a todo usuario, en el momento en que pague el importe de su viaje, el comprobante del pago que ampare el servicio y el seguro del viajero;
10. Atender a los pasajeros con respeto y cortesía, cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras groseras u ofensivas;
11. Hablar con los pasajeros solo lo estrictamente necesario para brindarles la información que soliciten a cerca de los servicios.
12. Uniformarse en la forma que se reglamente y realizar al servicio debidamente uniformado y en las mejores condiciones de apariencia y presentación;
13. Abstenerse de fumar, mascar tabacos, salivar, tomar mate y otras bebidas con o sin alcohol, comer, leer, platicar y utilizar radios u objetos de cualquier tipo que puede distraer su atención.
14. Mantener la unidad libre de adornos que distraigan, dificulte o impida la visibilidad del conductor y los usuarios, evitar leyendas o calcomanías en el vehículo excepto aquellas relacionadas con las prestación del servicio que autorice expresamente la Autoridad de Aplicación.-
15. Proporcionar a los inspectores y a los funcionarios municipales habilitados, toda la información que le sea solicitada en el desempeño de sus funciones.-

16. Tener vigente la licencia de conducir, cumplir con todos los demás requisitos que acrediten su capacidad en la conducción de vehículos de transporte, debiendo en caso de que le sea solicitada, acreditarlo ante los inspectores o cualquier otro funcionario municipal.-
17. Exhibir, en lugar visible del interior del vehículo, su licencia de conducir y el número telefónico de la oficina de quejas de la empresa y de la Autoridad de Aplicación.-
18. No abandonar el vehículo en el que presta servicios, salvo caso de fuerza mayor.-
19. Estar siempre atento al movimiento de pasajeros, velar por la seguridad de los mismos, y asistirlos cuando sea necesario.-
20. No permitir la circulación de vehículos en condiciones riesgosas para los usuarios, y terceros transportados y no transportados, sea por el estado del vehículo, por el estado del conductos o por las condiciones del tránsito.-
21. No permitir que el vehículo en servicio supere una velocidad moderada o no respete estrictamente las normas sobre circulación, o realice bruscas aceleraciones o desaceleraciones.-
22. No permitir que en vehículos en servicios haya aprendices de conductores.-
23. Acatar las disposiciones que dicte la Autoridad de Aplicación, y las demás dependencias u organismos que resulten competentes, de conformidad con la legislación y reglamentación vigente.-
24. Recurrir a la fuerza pública si fuere necesario para mantener el orden en la prestación del servicio, en el marco del cumplimiento de las facultades otorgadas por la legislación nacional y provincial vigente.-
25. Devolver en las oficinas de la empresa permissionaria los objetos que se encuentren en los coches al finalizar la prestación del servicio.-
26. Cumplir con las disposiciones legales reglamentarias del tránsito.-
27. Asistir a los cursos de capacitación y adiestramiento que disponga el permisionario y/o señale la empresa concesionaria, la Autoridad de Aplicación, y/o la Comisión Municipal de Transporte.-

ARTICULO 54°.- EXAMENES MEDICOS: Todo el personal que intervenga directamente en la conducción y/u operación de vehículos de transporte de pasajeros, está obligado a someterse a exámenes médicos con la periodicidad que acuerde la Autoridad de Aplicación, para determinar si está o no capacitado física y psíquicamente para el desempeño de esa actividad.-

ARTICULO 55°.- CAPACITACION DEL PERSONAL: Es obligación del permisionario del servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano, capacitar y actualizar en forma permanente y periódica a sus conductores, empleados, y demás operadores del sistema.-

ARTICULO 56°.- SANCIONES AL PERSONAL: Las faltas en que incurra el personal dependiente o al servicio del permisionario serán sancionadas, según el carácter de la falta y los antecedentes del infractor, en la forma prevista en el Título Cuarto, Capítulo Cuatro de la presente Ordenanza.-

CAPITULO CUARTO

SANCIONES

ARTICULO 57: AUTORIDAD COMPETENTE PARA SANCIONAR: La Autoridad de Aplicación es competente para aplicar las sanciones derivadas de las infracciones a las disposiciones de ésta Ordenanza y sus reglamentos.-

ARTICULO 58°.- Carácter ADMINISTRATIVO DE LA SANCION. Las sanciones que la Autoridad de Aplicación imponga, por infracciones a las disposiciones de la presente Ordenanza y sus reglamentaciones, tendrán carácter administrativo.-

ARTICULO 59°.- CONDUCTAS SANCIONABLES: Las empresas y su personal podrán ser sancionadas por la Autoridad de Aplicación, cuando incurran en incumplimiento, infracción, omisión o exceso.-

ARTICULO 60°.- PENAS APLICABLES: Las infracciones cometidas en materia de transporte urbano de pasajeros, serán sancionadas atendiendo a la importancia de la falta y a los antecedentes del infractor con las penas siguientes:

- 1.- Amonestaciones.-
- 2.- Multa.-
- 3.- Suspensión de derechos o licencias para conductores, sin perjuicio de la sanción pecuniaria al mismo y a la permisionaria.-
- 4.- Cancelación del permiso o licencia para conducir.-
- 5.- Suspensión temporal del permiso para prestar el servicio.-
- 6.- Revocación del permiso para prestar el servicio.-

ARTICULO 61.- MULTA ACCESORIA: Las sanciones que contemplan los incisos tres (3) a seis (6) del artículo anterior, se aplicarán sin perjuicio de la multa que corresponda.-

ARTICULO 62°.- FALTA DE SEGUROS: Al permisionario que no mantenga vigente las pólizas de seguro a que está obligado conforme a la presente Ordenanza, se le impondrá una multa de entre cien (100) a mil (1000) Unidades de Multa (U.M.) diarios, pudiéndose además revocar el permiso correspondiente.-

ARTICULO 63°.- OBSTACULIZACIÓN AL SERVICIO: Al permisionario que impida u obstaculice la libre circulación en la vía pública de vehículos o personas afectadas al servicio, o el acceso a instalaciones destinadas al mismo se le impondrá una multa de entre quinientas (500) y mil quinientas (1.500) Unidades de Multa

(U.M.) sin perjuicio de las demás sanciones administrativas, civiles y penales que le pudieren corresponder.-

ARTICULO 64°.- CONDUCCIÓN EN ESTADO ANORMAL: Cuando un vehículo sea conducido por un operador en estado de ebriedad o bajo la acción de estupefacientes, drogas o medicamentos que alteren su estado normal, al conductor se lo eliminará del registro correspondiente y se le aplicarán las sanciones fijadas en la legislación de faltas, más una multa de entre cien (100) a ciento cincuenta (150) Unidades de Multa (U.M.), adicionalmente se le aplicará al permisionario una multa de entre quinientas (500) a mil (1000) Unidades de Multa.-

Se tipificará el estado de ebriedad a los efectos del presente artículo, cuando la concentración de alcohol en sangre al momento de conducir el vehículo, sea superior a ocho decigramos de alcohol por litro de sangre, o su equivalente en términos de espirometría.-

Dicha situación podrá ser comprobada por funcionario de la Policía de la Provincia de Córdoba, Policial Federal Argentina, o personal de Salud Pública de la municipalidad de Villa María o de cualquier otra jurisdicción.-

ARTICULO 65°.- SERVICIOS NO CONDUCTIVOS EN ESTADO ANORMAL: Los empleados que sin ser conductores, se hallan en servicio en estado de ebriedad o bajo la acción de estupefacientes, drogas o medicamentos que alteren su estado normal, serán suspendidos por un mes la primera vez, por tres meses la segunda, y eliminados del registro correspondiente a la tercera vez, aplicándosele además al infractor y a la empresa las mismas sanciones pecuniarias previstas en el artículo precedente.-

ARTICULO 66°.- CONDUCCIÓN SIN LICENCIA: Al operador que no porte durante la prestación del servicio la licencia para conducir en condiciones que lo habiliten para hacerlo, se le aplicará una multa de entre cincuenta (50) a ochenta (80)

Unidades de Multa (U.M.). Si el operador carece de licencia, la multa a aplicar se elevará en el doble en su mínimo y en el máximo.-

Al permisionario que permita la conducción de vehículos por personal que carezca de licencia, por falta o suspensión de la misma, se le impondrá una multa de entre doscientas (200) a mil (1000) Unidades de Multa (U.M.).-

ARTICULO 67°.- CONDUCCIÓN IMPRUDENTE: Al operador que conduzca un vehículo de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano de manera imprudente, o con exceso de velocidad, o sin respetar las normas y señales del tránsito, o las paradas autorizadas, se le aplicara una multa de entre cien (100) a doscientas (200) Unidades de Multa, sin perjuicio de las sanciones previstas por la legislación vial ordinaria.-

ARTICULO 68°.- INFRACCIONES GENERICAS: Al permisionario, conductor o personal del servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano que infrinja cualquiera de las obligaciones previstas en la presente Ordenanza, cuya sanción no se encuentre expresamente prevista en otro dispositivo de la misma, se le impondrá una multa de entre cien (100) a mil (1000) Unidades de Multa.-

ARTICULO 69°.- REINCIDENCIAS: Los infractores reincidentes serán sancionados con un incremento del cincuenta por ciento (50%) del monto de la multa prevista.-

ARTICULO 70.- RETENCION PREVENTIVA DEL VEHÍCULO: Las dependencias, organismos y funcionarios que la Autoridad de Aplicación encomiende el contralor de la prestación del servicio de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano, tiene la facultad de impedir la circulación de cualquier vehículo afectado a la prestación del servicio, retenerlo y ponerlo a disposición de la Autoridad competente, en los siguientes casos:

1. Cuando el conductor se encuentre en estado de ebriedad o bajo la influencia de estupefacientes, drogas o medicamentos que alteren su estado normal.-
2. Cuando el vehículo no satisfaga las condiciones de imagen, comodidad o seguridad, mecánica necesaria para circular, o emita contaminantes en medida o modo no permitido.-
3. Cuando al vehículo le faltaren las placas de identificación o las que lleven no coincidan en número y letra con la tarjeta verde correspondiente, o no correspondan al vehículo que se trate.-
4. Cuando el conductor carezca de la documentación reglamentaria para la prestación del servicio.-
5. En todo otro caso en que a juicio del personal interviniente, el vehículo ponga en peligro la seguridad pública, la de sus pasajeros o de terceros no transportados.-

La medida preventiva se mantendrá, hasta que se garantice por el infractor o propietario la eliminación del riesgo que provocó la actuación. En todos los casos el personal actuante labrará un acta en la que se dejará constancia del motivo de su actuación, se identificará al infractor y al vehículo correspondientes, y dejará constancia de las circunstancias de modo tiempo y lugar en la que procede. El acta deberá ser suscripta por un testigo, en lo posible ajeno a las dependencias municipales.-

CAPITULO QUINTO

PASAJEROS USUARIOS DEL SERVICIO PUBLICO

ARTICULO 72º.- DERECHO A VIAJAR: Toda persona tiene en general derecho a viajar en los vehículos afectados a la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano.-

ARTICULO 73º.- REQUISITOS PARA EJERCER EL DERECHO A VIAJAR:

Para ejercer el derecho a viajar toda persona debe:

1. Pagar la tarifa correspondiente al subir al vehículo o exhibir su pase libre.-
2. Conservar su boleto válido para el viaje, o el pase correspondiente, y presentarlo toda vez que el mismo le sea requerido por personal de la empresa o autoridad competente para ello.-
3. Comportarse con decoro y acatar las disposiciones que correspondan.-
4. Cuidar el vehículo en que se transporta, no ensuciándolo ni dañándolo.-

ARTICULO 74º.- IMPEDIMENTOS PARA VIAJAR: Ninguna persona podrá viajar en un vehículo afectado al servicio si:

1. Está ebria o bajo los efectos de estupefacientes, drogas o estimulantes, desaseada, incorrectamente vestida, con el torso desnudo o en trances derivados de enfermedades o estados físicos, psíquicos o psicológicos que pongan en peligro su seguridad o la de los restantes pasajeros.-
2. Lleva tabacos encendidos.-
3. Grita o hace ruidos.-
4. Lleva radios o aparatos similares encendidos, a menos que use audífonos.-
5. Lleva bultos en los que no se aprecie su contenido u objetos molestos, peligroso o desagradables.-
6. Lleva cualquier clase de animales.-

ARTICULO 75º.- PROHIBICIONES: Está prohibido a los usuarios:

1. Viajar en los estribos o en las puertas de los vehículos.-
2. Ascender o descender por donde no corresponda.-
3. Ascender o descender con el vehículo en movimiento.-
4. Interferir en la labor del personal, en particular hablándole al conductor.-
5. Comer, beber o tomar mate u otro tipo de bebida en los vehículos destinados a la prestación del servicio.-

6. Ejecutar instrumento musicales, cantar, gritare o hacer ruidos molestos.-

CAPITULO SEXTO

TARIFAS, BOLETOS Y PASES

ARTICULO 76°.- APROBACIÓN POR EL CONSEJO DELIBERANTE. Las tarifas máximas para las distintas modalidades de boletos (común, institucional, bonificado, etc.), que se establezcan para cada itinerario del servicio público del transporte urbano de pasajeros, serán aprobadas por el Consejo Deliberante y no podrán ser alteradas sin su autorización.-

ARTICULO 77°.- BOLETOS ESPECIALES. El Consejo Deliberante, al tiempo de establecer las tarifas máximas, podrá establecer, si lo considera conveniente, además del boleto común, boletos especiales(institucionales, estudiantiles, obrero, bonificados por razones objetivas o subjetivas, etc.) determinando las características y modalidades de cada uno de ellos.-

ARTICULO 78°.- RACIONALIDAD DE LAS TARIFAS. Las tarifas para el cobro del transporte público colectivo de pasajeros de carácter urbano, se fijarán de acuerdo con las condiciones y circunstancias de la presentación del servicio y deberán responder a la realidad económica del transporte, en base a una ecuación racional para el cálculo de las mismas, que garantice el equilibrio económico de la empresa permissionaria de modo que permita una ganancia justa en relación con el importe de la contraprestación a cargo de los usuarios, así como realizar nuevas inversiones en equipo e instalaciones adecuadas para el servicio.

ARTICULO 79°.- ESTUDIO SOCIO-ECONÓMICO Y PROCEDIMIENTO. El Consejo Deliberante, establecerá el tramite que se seguirá para la fijación de la tarifa

y las características del estudio socio-económico, así como el procedimiento para su determinación.-

ARTICULO 80°.- APLICACIÓN GENERAL DE LA TARIFA. Las tarifas que se fijen para el servicio público de transporte colectivo de pasajeros de carácter urbano, se aplicarán uniformemente a todos los usuarios, a excepción de los niños menores de tres (3) años, que viajarán sin costo alguno.-

ARTICULO 81°.- CONTROL DE BOLETOS Y PASES. Los boletos y pases a expedir por los permisionarios estarán controlados por la Autoridad de Aplicación, quien reglamentará todo lo concerniente a los mismos, debiendo sus características principales ser fácilmente identificables.-

ARTICULO 82°.- CARNET DE PASE LIBRE SIN CARGO. El Departamento Ejecutivo Municipal podrá expedir, con vigencia anual, carnet de pase libre sin cargo para línea, a las siguientes personas:

1. Los alumnos de las escuelas de recuperación psíquica reconocidas oficialmente por la Nación, Provincia o Municipio, que padezcan déficit intelectuales certificados por las mismas. Para solicitar este pase libre, los mayores de 21 (veintiún) años, deberán acreditar además testimonio judicial de la declaración de incapacidad.-
2. Los alumnos de las escuelas de sordos mudos reconocidas oficialmente por la Nación, Provincia o Municipio.
3. Las personas no videntes, que acrediten tal condición mediante certificación oficial del sistema de salud pública.
4. Los indigentes afectados por incapacidad física no inferior al cincuenta por ciento (50%), enfermos renales sometidos a diálisis o pacientes de otras enfermedades que exijan a tratamientos periódicos o permanentes. La condición de indigencia deberá ser evaluada y certificada, previo estudio

socio-económico, por el área, competente del Municipio.- El grado de incapacidad física o la enfermedad que exige el tratamiento deberá certificarse por el sistema de salud pública.

5. Las demás personas que, sin estar contempladas en este artículo, el D.E.M. mediante Resolución expresa y fundada, considere situación similar de necesidad.-

TITULO QUINTO

RECURSOS

CAPITULO PRIMERO

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

ARTICULO 83°.- RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. Los actos, acuerdos o resoluciones que dicten los órganos municipales en aplicación a esta Ordenanza y sus Reglamentaciones, y lesionen los intereses de los particulares, podrán ser impugnados por la parte ofendida, mediante la interposición del recurso de reconsideración.

ARTICULO 84°.- FORMA DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. El recurso de interposición se formulará, bajo pena de inadmisibilidad:

1. Ante el órgano cuya resolución se impugna.
2. Dentro del término de cinco días hábiles, contando a partir de la notificación del acto impugnado.
3. Por escrito fundado, en el que el impugnante deberá constituir domicilio especial al efecto.-
4. En la interposición del recurso deberá ofrecerse y agregarse toda la prueba de la que se pretenda valer.

término fatal de diez días hábiles. Concluido el plazo para la producción de la prueba, el Departamento Ejecutivo requerirá dictamen de la Asesoría Letrada en el término de cinco días y resolverá dentro de los diez días hábiles siguientes.

CAPITULO TERCERO

NOTIFICACIONES Y EFECTO

ARTICULO 89°.- NOTIFICACIONES. De las resoluciones que se pronuncien se enviará copia al interesado, así como a la autoridad que en su caso deba ejecutar acciones derivadas de dicha resolución.

ARTICULO 90°.- EFECTO. Ni el recurso de reconsideración ni el recurso de revisión tendrán efecto suspensivo. Cuando se alegue gravamen irreparable que, a juicio del órgano que deba resolver sobre el recurso, sea realmente verosímil, y el interesado ofrezca fianza real o personal satisfactoria que el mismo órgano calificará, podrá disponerse excepcionalmente la suspensión de los efectos del acto recurrido hasta que se resuelva el recurso, siempre que con ello no se afecte el interés público.

TITULO SEXTO

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

CAPITULO ÚNICO

ARTICULO 91°.- MANTENIMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO. La Autoridad de Aplicación notificará formalmente a los actuales prestadores la fecha en que deberán cesar sus prestaciones. Hasta esa fecha, deberán mantener el servicio de conformidad a las disposiciones actualmente vigentes.

ARTICULO 92°.- VIGENCIA. Esta Ordenanza comenzará a regir al día siguiente de su publicación.-

ARTICULO 93°.- PRELACIÓN NORMATIVA. Establécese la prelación de los dispositivos de esta Ordenanza respecto de toda otra disposición legal o reglamentaria que resulte en oposición o contradicción con ellos, por lo que todo conflicto normativo deberá resolverse en beneficio de lo normado en este cuerpo legal.-

ARTICULO 94°.- ABROGACIÓN. A partir de la entrada en vigencia de esta Ordenanza, quedan expresamente abrogadas las Ordenanzas N° 5152 y todas las disposiciones reglamentarias que la complementan.-

ARTICULO 95°.- Protocolícese, comuníquese publíquese, dése al registro y Boletín Municipal y Archívese.

DADA EN SALA DE SESIONES DEL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE VILLA MARÍA A LOS OCHO DÍAS DEL MES DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL CINCO.

