

Capacidades estatales en política pública de transporte masivo de pasajeros. Villa María, un estudio de caso

Año
2019

Autores
Theiler, Elizabeth; Achilli, Carla Soledad;
Sontag, Valentina y Ledesma, Federico

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Theiler, E., [et al.] (2019). *Capacidades estatales en política pública de transporte masivo de pasajeros. Villa María, un estudio de caso*. 1er Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. 3ras Jornadas de Desarrollo Local Regional, las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Capacidades Estatales en Política Pública de Transporte Masivo de Pasajeros. Villa María, un estudio de caso

Theiler, Elizabeth; Achilli, Carla Soledad; Sontag, Valentina; Ledesma, Federico

Palabras claves: Gobiernos Locales, Capacidades Estatales, Transporte Público

Resumen

En América Latina siempre ha existido una relación estrecha entre urbanismo y transporte público. 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 tiene sobre la productividad y el desarrollo de las mismas, sino también porque es 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. La transformación urbana y demográfica de la ciudad de Villa María 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.

A raíz de ello, el propósito general de esta ponencia – que surge de un proyecto de investigación denominado “Capacidades Institucionales y Política Pública de Transporte Masivo de Pasajeros. El caso de la Ciudad de Villa María” -, es presentar algunas inferencias generales sobre la política de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María, así como también establecer las capacidades institucionales que la Municipalidad de dicha ciudad posee para alcanzar los objetivos propuestos en la formulación de la política pública, frente a los procesos de transformación urbana como estado de avance de la investigación citada.

Transporte Masivo de Pasajeros

En los países de América Latina, el proceso de globalización ha generado un fuerte impacto en la organización territorial de las ciudades. La marginación y la segregación social son consecuencias asociadas directamente a dicho proceso, fundamentalmente en las zonas urbanas. En ellas, se distinguen los barrios pobres - excluidos de muchos de los servicios - de aquellos barrios ricos, que sí cuentan con ellos.

Por consiguiente, 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 en la resolución de tal problemática. Frente a ello, el transporte colectivo aparece como una herramienta clave enfrentar ese proceso; en tanto se delimitan como un modo de

integrar las áreas territoriales postergadas mejorando su movilidad y acceso a los servicios urbanos.

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 tiene sobre la productividad y el desarrollo de las mismas, sino también porque es 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 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.

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

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 masivo de pasajeros.

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). Es decir, la prestación de un servicio público involucra la acción de muchos actores que tienden a estructurarse en un proceso de cinco fases: la política, la planificación, la producción, el seguimiento y la evaluación del servicio. 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, es de interés repensar la política de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María como un espacio en el cual situar acciones integrales, reconociendo los aportes de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales.

Lo anterior encuentra sustento teórico en el concepto de “gobernanza”, el cual plantea a la toma de decisiones como una estructura de actores (públicos o privados) que forman una red multinivel de decisión. Esto, implica un nuevo estilo de gobierno de tipo relacional, el cual asume que los actuales procesos económicos, sociales y políticossucedidos en un determinado territorio involucran a actores e instituciones que forman parte de una compleja red multinivel de políticas públicas (*multilevel policy network*).

Dado que esta ponencia tiene como objetivo realizar algunas inferencias sobre la política pública de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María, a continuación, se procede a describir la misma para luego adentrarse al análisis de las capacidades estatales de la organización en materia de transporte público.

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

A fin de poder analizar las capacidades estatales locales en materia de transporte masivo de pasajeros, es necesario realizar una breve descripción de la políticapública local.

En el año 2004, en la ciudad de Villa Maríase crea mediante la Ordenanza N° 5451/2004 la “Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado” (E.M.T.U.P. S.E.). La misma tiene la función de planificar, gestionar y operar el sistema de transporte público.Su objetivo es brindar un eficiente servicio, 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.

La creación de la empresa estatal fue producto del fracaso de diversas medidas y propuestas conjuntas con el sector privado que, hasta ese momento, prestaban el servicio de transporte público en la ciudad. A partir de su puesta en marcha, la EMTUPSE marcó un punto de inflexión en la políticapública de transporte masivo de pasajeros en la localidad 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.

Respecto a la reorganización del servicio, se plantearon tres objetivos centrales. En primer lugar, se realizó un rediseño en el trazado de recorridos a fin de lograr la regulación del tránsito en el micro centro producto de una planificación cooperativa con diferentesorganizaciones (centros vecinales, instituciones barriales y escuelas de la ciudad). 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,permitiendoal pasajero combinar los distintos recorridos de la localidad. 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 GPRS la información de su posicionamiento satelital (GPS) y datos del pasaje.

En cuanto al parque móvil, luego de algunas estrategias utilizadas (por ejemplo, la donación de unidades italianas), TRANS BUS S.R.L. como prestataria del servicio adquirió, en el año 2008, doce unidades cero kilómetros que se sumaron a los seis minibuses usados ya obtenido por laE.M.T.U.P. S.E.

Ahora bien, se destaca que la ciudad de Villa María fue precursora en implementar tarifas sociales con gratuidad y descuentos para usuarios demenores recursos e implementación de boletos educativos.En tal sentido,“en el año 2008, se firma el primer convenio para subsidiar el boletoeducativo, pasando de costar \$1,20 a tener un valor de \$0,95 a los fines de incentivar laasistencia escolar principalmente de los adolescentes (Ord. N° 5935/2008)”¹¹⁴

Respecto a la recaudación del servicio, la misma es realizada por la E.M.T.U.P. S.E. quien se queda con un canon del 10 % porpasajero transportado por convenio y el 10% del subsidio municipal por acuerdoentre las partes.Además de ello, se perciben subsidios nacionales, 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 gobiernode la provincia abona el valor del

¹¹⁴Fernández José, Director EMTUPSE.

boleto por pasajero transportado.

En consecuencia, la actual política pública de transporte masivo de pasajeros de la localidad de Villa María muestra grandes avances en relación a la anterior prestación del servicio, logrando una mejora considerable del mismo.

A partir de ello, a continuación, se procede a abordar la política pública a partir del enfoque de capacidades estatales.

Capacidades estatales y transporte masivo de pasajeros

Antes de comenzar a analizar el proceso de construcción de capacidades estatales en relación a las políticas públicas de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María, es necesario revisar el debate académico existente respecto a la definición, evaluación y medición de aquello que se define como “capacidades institucionales” y/o “capacidades organizacionales”. Esto, a partir del contexto político de los últimos años, en donde los estados latinoamericanos se “auto reconocen como actores centrales del desarrollo y despliegan acciones tendientes a reafirmar este rol” (Bernazza, Comotto y Longo, 2015, p. 8).

Este rol, tiene que ver con una reconfiguración del escenario de lo público, en tanto, los Estados aparecen como actores centrales en la regulación económica, social y política de los ciudadanos y se reapropia de funciones anteriormente relegadas. Es necesario mencionar que, en los años noventa, el Estado fue fuertemente cuestionado y reducido en función de medidas neoliberales que respondían a “recetas” de organismos internacionales.

Es en este marco, el espacio de la “capacidad” aparece “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, p. 38). Ahora bien, si se hace una revisión del término, se puede decir que el concepto de “capacidad institucional” aparece a partir de la segunda mitad del Siglo XX, cuando organismos tales como el Banco Mundial (B.M), el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D), entre otros, comienzan a incorporarlo en la elaboración de documentos y proyectos de estrategias.

En este sentido, se entiende como “capacidad institucional” al “potencial de las organizaciones para producir valor para terceros o transformarse ellas mismas” (Hintze, 2007, p. 2). Otros autores la conceptualizan como “el saber hacer de las instituciones” o “como habilidades para actuar en situaciones concretas”, o “como el potencial de las organizaciones para producir la combinación de valor externo y organizacional necesario para lograr sus objetivos principales” (Hintze, 2007, p. 3).

Se debe mencionar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) quien, a partir de la preocupación por el desarrollo de capacidades estatales, buscó avanzar en la temática y propuso un manual de medición de capacidades, utilizando el mismo enfoque orientado a resultados, al cual le atribuye cuatro componentes esenciales: planificación estratégica, el impacto, el efecto y el producto.

En esta línea, Alain Tobelem desarrolló una metodología denominada SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional), como instrumento para definir el grado de capacidad institucional de las organizaciones al momento de determinados objetivos. La misma 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, p.7).

Tal metodología es retomada por los autores Oszlak y Orellana (2000). Los mismos plantean que la “capacidad institucional” es la brecha “entre lo que las organizaciones ambicionan hacer (su "aspiración" en términos de logros de un proyecto) y lo que efectivamente consiguen” (Oszlak y Orellana, 2000, p.3). 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 un déficit en el sentido de que se hace presente una separación entre la acción que debe realizarse y lo que lo que la organización hace o desea hacer. De acuerdo con el autor de la metodología SADCI, existen diferentes factores que provocan problemas a nivel de tareas. Se mencionan a continuación:

1. *“Déficits relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”.*
2. *Déficits relacionados con relaciones interinstitucionales.*
3. *Déficits relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.*
4. *Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.*
5. *Déficits relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas.*
6. *Déficits relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto”.*

1. Déficit relacionado con leyes, normas y “reglas de juego”

En muchos casos, las organizaciones no son competentes para realizar determinadas tareas por la existencia de trabas normativas; es decir, la presencia de leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones o vacíos jurídicos que no permiten a las mismas a realizarlas. También existen factores culturales o pautas de interacción socialmente aceptadas, que actúan como restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas acciones.

En el caso de la política pública de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María, se puede afirmar que este déficit no se produce, en tanto existe un marco legal a través del cual se regula la prestación del servicio. Es decir, a través de la Ordenanza N°5.451/2004 se crea EMTUPSE y se establecen las obligaciones y responsabilidades de la misma, en relación al transporte masivo.

2. Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales

En ciertas ocasiones, para el cumplimiento de determinadas políticas es necesaria la colaboración de un conjunto de organizaciones. Aquí, resulta imprescindible visualizar si hay o no colaboración interinstitucional, cómo está dada y si existen o no competencias superpuestas.

Respecto a este punto, se destaca la fuerte vinculación que existe entre EMTUPSE con organizaciones sociales tales como: centros vecinales y escuelas para la reorganización y planificación del servicio. Además de ello, hay una fuerte vinculación con organismos de gobierno tanto nacionales a través de subsidios y (sobre todo) provinciales, a partir de programas tales como el Boleto Educativo Gratuito, el Boleto Obrero y el Boleto del Adulto Mayor.

Sumado a lo anterior, se observa una estrecha relación interinstitucional, en relación a la planificación del servicio de transporte, con TRANSBUS, la empresa privada prestadora del servicio.

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 déficits de nivel interinstitucional en el plano intraorganizacional. En este sentido, para el cumplimiento de las tareas es preciso establecer qué unidades organizativas serán las responsables. 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° 5.451/2004 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. (Art. 3° Ordenanza N° 5452/2004 – Estatuto).

Su función central es gestionar el sistema teniendo a cargo la administración, diseño y control del mismo. En cuanto al organigrama, se compone de un directorio que está conformado 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 (Art. 8° Ordenanza N° 5452/2004 – Estatuto).

La prestación del servicio fue otorgada a la empresa TRANSBUS S.R.L. a través de un concurso público quien es responsable de las unidades transportadoras, su mantenimiento, como también del personal; es decir, los choferes.

4- Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras:

En este punto, se deben 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.

En función a la relación que plantea este punto entre "lo que se tiene" y lo que "se necesita tener" para cumplir con los objetivos, debemos plantear que en el caso de EMTUPSE, como se ha dicho anteriormente, se ha avanzado mucho respecto al número de unidades transportadoras y por consiguiente nuevas líneas de recorridos. En la actualidad, TRANSBUS SRL cuenta con más de "*30 vehículos para brindar el servicio en 18 líneas urbanas*"¹¹⁵.

En cuanto a infraestructura edilicia, EMTUPSE cuenta con un Centro de Transferencias y un Área de Servicios con sanitarios, kiosco-bar y estacionamiento de automóviles. Sumado a ello, e incorporando los recursos financieros con los que cuenta la empresa estatal, debemos

¹¹⁵Entrevista Odriozzola, TRANSBUS SRL.

mencionar un canon del 10 % por pasajero transportado por convenio y el 10 % del subsidio municipal por acuerdo entre las partes, subsidios nacionales percibidos directamente por TRANSBUS SRL 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.

De tal manera, en esta primera instancia no se daría un déficit propiamente dicho en este punto.

5- Déficit relacionado con políticas de personal y sistema derecompensas

Tiene que ver con la relevancia que presentan las políticas de personal en general, y de remuneraciones en particular. Aquí se observa los aspectos vinculados con la aplicación de normas de concurso, evaluación de desempeño, promoción en la carrera, incentivos salariales, entre otros.

En este sentido, teniendo en cuenta que aun no contamos con datos sólidos para afirmar ciertas premisas, se puede inferir que en EMTUPSE, todo el personal encuestado es de planta permanente y en su mayoría hace más de cinco años que trabajan en la organización, lo que deja entrever cierta estabilidad del grupo de trabajo. Asimismo, se realizan capacitaciones al personal de acuerdo al área y al tipo de trabajo que llevan a cabo en la organización. Por último, se puede decir que no reciben incentivos monetarios vinculados a, por ejemplo, objetivos cumplidos en el puesto de trabajo, etcétera.

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. Esto, se efectúa a través de la evaluación individual. 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.

Al igual que el punto anterior, en EMTUPSE se puede observar que todos sus empleados realizan tareas administrativas generales y algunos de ellos, administrativa – contables. El perfil de cada uno de ellos se condice con el puesto que ocupa. En su mayoría, presentan nivel educativo terciario/universitario completo y 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 que son inherentes y necesarias para el puesto que ocupan.

Algunas reflexiones finales...

Tal como se planteaba al inicio de esta ponencia, 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 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 transformación urbana y demográfica de la ciudad de Villa María 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 con el propósito general de presentar algunas inferencias generales sobre la política de transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Villa María y las capacidades institucionales que la Municipalidad posee para ello, es de destacar, en principio y como avance de nuestra investigación, que la Municipalidad - a través de EMTUPSE - no presentan déficits organizacionales en términos reales tales como lo plantean los autores de la metodología seleccionada. Por el contrario, teniendo en cuenta el grado de avance y transformación que se ha logrado en materia de política pública de transporte masivo de pasajeros, si existen algunos “inconvenientes” se convierten en puntos a mejorar de manera continua por la “voluntad política” en términos de Claudia Bernazza, existente en el gobierno local.

Bibliografía y fuentes consultadas

Aguilar Villanueva, L. (2000). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Porrúa.

Bernazza, C., Comotto, S. & Longo, G. (2015). *Evaluando en clave pública. Guía de indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.

Bernazza, C. & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un Estado del Arte. En: *Revista Estado Y Políticas Públicas*, 3, 107 – 130. Buenos Aires, Argentina.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. En: *Revista Estado Y Políticas Públicas*, 4, 37 - 59. Buenos Aires, Argentina.

Hintze, J. (1999) Administración de Estructuras Organizativas. Recuperado el día 25 de junio de 2016 de: <http://www.top.org.ar/>

Hintze, J. (2002) Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH. Recuperado el día 25 de junio de 2016 de: <http://www.top.org.ar/>

Hintze, J. (2007) Guía para la evaluación de la capacidad institucional. Recuperado el día 25 de febrero de 2016 de: <http://www.top.org.ar/>

Oszlak, O y Edgardo, O. (2000) “*El Análisis de la Capacidad Institucional: aplicación de la metodología SADC*”. Tecnología para la Organización Pública TOP, http://www.top.org.ar. Pág. N° 7-8.

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel.