



Diagnóstico prospectivo revisado

Tema 1: Integración Metropolitana- Gobernanza

Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR

Agosto 2018

Equipo de coordinación de la Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR

Lucía Pittaluga (Coordinadora General)
Luis Bértola (Co-coordinador)
Reto Bertoni (Co-coordinador)
Cecilia Alemany (Experta en Prospectiva)
Alejandro Sosa (Apoyo en la organización de los talleres prospectivos)

Equipo responsable del tema 1 de la Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR

Martín Freigedo (Experto temático)
Alejandro Milanesi (Experto temático)
Mayra Fernández (Ayudante)
Florencia Alvarez (Pasante de la Licenciatura en Desarrollo, FCS-UdelaR)

Equipo de coordinación de la Intendencia Departamental de Montevideo

Ramón Mendez
Sharon Recalde
Laura González

Integrantes del equipo de trabajo del tema 1 de la Intendencia Departamental de Montevideo

Alicia Artigas
Alejandro Ramírez
Eleonora Leicht
Carlos Leonczuk
Oscar Caputi

Contenido

1. El surgimiento de la Áreas Metropolitanas y su complejidad político-institucional	3
2. La construcción institucional del área metropolitana de Montevideo.....	6
3. Dimensiones, variables e indicadores.....	11
4. Tendencias robustas e incertidumbres críticas.....	17
5. Características del sistema y relación entre las determinantes.....	19
6. Interrogantes para ser respondidas en el taller	16
7. Bibliografía	23
Anexos.....	25
Anexo I: Clasificación de las variables por grado de importancia y actuación	
Anexo II: Mapa del Área Metropolitana	

1. El surgimiento de la Áreas Metropolitanas y su complejidad político-institucional

1.1. El desafío de las Áreas Metropolitanas

La expansión de la mancha urbana de la ciudad de Montevideo ha traspasado las fronteras del Departamento. El proceso de metropolización de la capital es un fenómeno que tiene sus orígenes en la década de los setenta del siglo pasado, y se consolida en la década de los noventa, planteando una serie de desafíos a la hora de planificar el desarrollo y sus consecuencias.

Aunque sus inicios pueden ser rastreados más atrás en el tiempo¹, el departamento de Montevideo y el Área Metropolitana han sufrido grandes cambios demográficos en las últimas décadas producto en buena medida de un contexto económico y social crítico que ha desplazado un importante número de habitantes de las zonas urbanas hacia las suburbanas de Montevideo y sus departamentos vecinos. Este corrimiento poblacional hacia la periferia de la ciudad ha ocasionado un crecimiento de las “ciudades dormitorio” cerca de la capital del país. Hoy en día, gran parte de los habitantes de localidades como: Las Piedras, Pando, Ciudad de la Costa o Rincón de la Bolsa entre otras, realizan diariamente sus actividades económicas, educativas o acceden a servicios públicos en Montevideo, pero residen en los departamentos vecinos.

El Área Metropolitana es el resultado de un proceso –muchas veces espontáneo- originado por la expansión territorial de un foco central –una ciudad- que concentra una importante cantidad de actividades económicas, financieras, culturales, y también, político administrativas (Magri, Freigedo y Tejera, 2011). En este sentido, esto supone que el funcionamiento inercial del foco central comienza a rebasar sus límites, sin tomar en cuenta las diferencias político-administrativas, pero estableciendo una unidad que se basa en patrones de convivencia social y económica, sin que por ello se cuente con las condiciones para brindar los servicios y bienes públicos necesarios a la hora de afrontar las nuevas necesidades de ese territorio.

Las nuevas demandas sociales y económicas muchas veces sobrepasan la capacidad de las instituciones a dar respuesta a las problemáticas por la falta de planificación del proceso, lo que potencia la segmentación territorial y la segregación social sobre el territorio.

En este sentido, en el caso de Montevideo la expansión urbana se ha producido dando continuidad al paisaje de la ciudad. Sin embargo, esto tiene como consecuencia la configuración de una dualidad de situaciones: *“Por una parte, una ciudad que cuenta con una buena dotación de infraestructura y servicios que es donde se ubica la población de mayores ingresos, y otra parte de la ciudad, generalmente la mayoritaria, con menores servicios, alejada de los centros de empleo y servicios o con problemas ambientales, donde se concentran los hogares de bajos ingresos”* (Zurbriggen y Milanesi, 2007:4). En los últimos años se destaca no obstante, un corrimiento de sectores de altos ingresos hacia zonas como barrios privados, zonas semi-rurales u otras zonas costeras.

Por tanto, es fundamental pensar en una necesaria planificación del proceso de

¹ La reducción de la relación distancia-tiempo, el costo del transporte, la ley de alquileres o la instalación de empresas en el borde del departamento a partir de su plan director o la construcción de infraestructura (acceso ruta 1, 5, Av. Giannatasio) ya comenzaban a expandir el AMM.

metropolización, ya que crear entornos territoriales donde pueden potenciarse las capacidades innovativas y de producción de estos espacios, solo puede lograrse mediante una planificación estratégica en varios planos y en donde se privilegie la cooperación por sobre la competencia.

La definición concreta del Área Metropolitana de Montevideo no resulta una tarea sencilla. Desde el punto de vista geográfico las definiciones cartográficas son múltiples, llegando en algunos casos a involucrar territorios en los departamentos de Florida y Maldonado. El presente documento se centra en una mirada político-institucional, como tal define al AMM, como un espacio jurídico compuesto por un gobierno nacional, tres gobiernos departamentales y 39 municipios (8 de Montevideo, 30 de Canelones y 1 de San José). Esta definición permite acotar un universo de actores que conforman el espacio de gobernanza metropolitano.

1.2. Los desafíos de la gestión y la gobernabilidad metropolitana

La complejidad de las AM implica importantes esfuerzos de coordinación en la gestión de las políticas públicas. Usualmente los vínculos sociales y económicos que tienen los territorios que conforman las AM se contrastan con la fragmentación administrativa de los servicios públicos. Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, económicas y políticas: se crean problemas de coordinación, de superposición de competencias y de pérdida de ventaja comparativa de las aglomeraciones urbanas (Rodríguez y Oviedo, 2001).

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

Políticamente, la característica principal de las AM es su fragmentación político-administrativa, como señala Magri: *la geografía metropolitana es un puzzle de unidades de gobierno más o menos autónomos y de agencias estatales que administran y gestionan en un marco de recursos, capacidades de gestión y de incentivos políticos diferentes en tipo y magnitud. Este marco institucional supone un relacionamiento de competencia en el uso y la distribución de los recursos* (Magri, 2004; p. 9).

Es que en la mayoría de los casos las AM no existen como espacios legales en términos institucionales, pero las demandas ciudadanas que de allí emergen suelen traspasar los límites formales y las jurisdicciones. Como tal, las respuestas a tales demandas suelen ser divididas según las unidades organizativas (sean intendencias, municipios o entes públicos nacionales). Ello hace que, en la práctica, los distintos niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal suelen competir por el control de los recursos y arenas de políticas. En este sentido, jugarían un papel muy importante las construcciones institucionales con las que cuentan estos territorios, la capacidad de coordinación interinstitucional y por supuesto: la voluntad política de los actores.

La gobernabilidad del territorio dependerá de la capacidad de definir y ejecutar proyectos que hagan de estos espacios un territorio cohesionado.

De esta constatación, es que surge un nuevo estilo de gobierno, diferente del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre los distintos niveles de gobierno y actores no gubernamentales; articulando redes entre lo público y lo privado para la definición, implementación y evaluación de los servicios y políticas públicas. A través de este proceso de elaboración de las políticas, comúnmente llamado *gobernanza*, fundamentado en la colaboración, consenso y participación de distintos actores, se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas, y en definitiva se garantice la gobernabilidad del sistema político y público (Heffen, 2000; Prats i Català, 2001). La gobernabilidad puede definirse, en términos generales, como la cualidad de un sistema social en el que los actores políticos y sociales estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones políticas y resolver sus conflictos dentro de reglas y procedimientos definidos por ellos mismos. Por tanto, la gobernabilidad de un sistema sociopolítico vendrá asociada a la capacidad de respuesta a los problemas que se interpretan socialmente como exigiendo la acción del gobierno.

Uno de los ejemplos más claros de la necesidad de fortalecer la gestión en red de las políticas públicas son los casos de las áreas metropolitanas. Por este motivo, es importante discutir cómo han emergido tales relaciones ya que las dificultades para la toma de decisiones que implican a distintos niveles de gobierno pueden provocar graves frenos a la solución de los problemas metropolitanos. Así, por ejemplo, si existen conflictos permanentes entre niveles de gobierno, si se producen incoherencias y solapamientos continuos en la gestión de los asuntos metropolitanos, todo por ello puede producir mayores déficits de eficiencia y eficacia de las políticas públicas, conllevando una posible deslegitimación de estas, e incluso una creciente falta de estabilidad en la estructura institucional de los países.

Una de las tareas más necesarias consiste en examinar atentamente el diseño institucional existente, y en caso de ser necesario, analizar como el mismo puede mejorarse. La forma cómo funciona el sistema político, así como los mecanismos institucionales que enmarcan los procesos de decisión interinstitucional, tiene una influencia muy importante en facilitar o dificultar la emergencia de estos procesos de decisión más complejos en un área metropolitana. El proceso político de las relaciones intergubernamentales va desde las estructuras institucionales formales orientadas a la coordinación y el control, hasta las relaciones informales que establecen los técnicos y profesionales encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan sobre el territorio, pasando por la propia actividad de los partidos políticos con responsabilidades de gobierno en distintos niveles de gobierno (Zurbriggen y Milanese, 2007; Jordana, 2001).

La búsqueda de un arreglo metropolitano más efectivo le plantea al sector público la necesidad de fortalecer su liderazgo y sus capacidades institucionales frente a los desafíos que la gestión conjunta conlleva. Fortalecer las capacidades técnicas, de regulación y coordinación, establecer parámetros claros que establezcan las responsabilidades de los participantes, se transforma en uno de los desafíos centrales. En ese marco, diferentes modelos de gobernabilidad metropolitana han sido ensayados en el mundo; desde arreglos intermunicipales (caso más frecuente), en donde se crean nuevas instituciones pero que no tiene una jerarquía superior al nivel subnacional, a arreglos supramunicipales en donde se crea nuevo escalón de gobierno independiente de los gobiernos que lo conforman (Lefevre, 2005; Rodríguez y Oviedo, 2001).

En Uruguay, la situación es particularmente desafiante para los niveles subnacionales. Los gobiernos departamentales tratan de sortear los obstáculos legales y fácticos a través de arreglos de tipo formal e informal que arrojan distintos formatos de gobernanza multinivel en donde participan diferentes actores públicos y privados, pero constreñidos por los límites legales impuestos. (Peters y Pierre: 2002, Börzel: 1997; Zurbriggen: 2006 y 2008; Magri et al, 2011).

En consecuencia, las capacidades institucionales que se requiere construir en el área metropolitana son aquellas que permitan desempeñar las tareas de manera eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo. En otras palabras, desarrollar capacidades técnicas, pero también, lograr mecanismos y estrategias de negociación, cooperación y coordinación entre los actores departamentales, los actores nacionales, así como también entre las organizaciones privadas y sociales. Estos mecanismos no sólo son de carácter administrativo o técnico sino también políticos, dada la necesidad de articular los objetivos políticos definidos por los actores involucrados (Zurbriggen y Milanesi, 2007)

En síntesis, uno de los principales desafíos para las áreas metropolitanas, se encuentra en el plano político-institucional, es decir, en la posibilidad de dotar de gobernabilidad a estos espacios con múltiples actores y problemáticas e intereses. Sin embargo, crear una nueva disposición institucional en clave metropolitana implicaría una reestructuración del poder y de los recursos en un proceso que debe ser siempre negociado a todo nivel.

2. La construcción institucional del área metropolitana de Montevideo.

El surgimiento del AMM puede ser vinculado a la existencia de diversos factores económicos y sociales que generaron un proceso de concentración, organización y autoreproducción en el área, tanto a nivel social como económico. Asociado a ello, entre 1981 y 1995 la concentración de población y actividades económicas generó nuevos centros y localidades de menor dinámica socio-económica (como “pueblos dormitorio”), en estrecha relación con Montevideo (Magri, 2011: 200). La expansión poblacional fue acompañada por una creciente necesidad tanto de vivienda como de servicios básicos e infraestructura adecuada. Sin embargo, puede encontrarse una segmentación social entre ciudades y localidades, reflejada en una heterogeneidad en torno a la movilidad, residencia demográfica, servicios y dinámicas económicas (Magri, 2011: 188).

No obstante, el Estado no tuvo un rol protagónico en cuanto al reconocimiento y la acción sobre el problema metropolitano. De esta forma, no se definió un marco normativo ni legal sobre el AMM. Los gobiernos departamentales quedaron confinados a las competencias estrictamente asociadas a su territorio, dependiendo de acuerdos puntuales, con mayor o menor nivel de formalidad, para abordar los asuntos metropolitanos.

Los cambios acaecidos a nivel estatal entre las décadas de los setenta a los noventa generaron problemas en la gobernabilidad y la gobernanza, en áreas sociales y de infraestructura. En este momento no había (ni hay aún) una ley nacional u ordenanza municipal que le otorgue un estatus legal al AMM, aunque sea reconocida su existencia en planes de políticas y en los discursos y programas de algunos partidos políticos (Magri, 2011: 203).

Según Magri, “por esta razón contradictoria entre marco legal y reconocimiento político es que las acciones sobre el AMM, no tienen un carácter intergubernamental formal de tipo metropolitano, porque los acuerdos que puedan tener algún criterio de este tipo se realizan en forma bilateral o multilateral entre instituciones sectoriales (agencias del Estado) y territoriales (Intendencias), incluyendo instituciones y actores en forma eventual”.

En cuanto a los instrumentos legales desarrollados pueden mencionarse en primer lugar, la Constitución de la República rigiendo el plano subnacional en los Poderes estatales, en lo sectorial y en los Gobiernos Departamentales. En la última reforma constitucional (1996), se faculta a la descentralización municipal, pero sin mayores explicaciones (Sección n, art 50, Sección XVI, art.262, 287 y 288) (Magri, 2011: 204).

En segundo lugar, encontramos la Ley Orgánica Municipal (n° 9515/1985), la cual delimita un campo de acción departamental y local escaso, ya que resulta insuficiente para proveer de instrumentos a los gobiernos subnacionales y refleja el centralismo estatal en la provisión de bienes y servicios y en el campo fiscal y económico. Sin embargo, esta ley queda obsoleta en algunos aspectos con la ley de Descentralización y Participación ciudadana de 2009 (Magri, 2011: 204).

A fines del siglo XX se legisla con el fin de “regular la ocupación creciente de puntos específicos del territorio nacional que iban quedando por falta de normativa, sujetos a la acción de los agentes inmobiliarios donde la elección de tierras para el loteo y posterior urbanización quedaba por fuera de la intervención del Estado. En especial preocupaba la situación de Montevideo más allá del ejido constituido y de zonas costeras que llegaban hasta Canelones” (Magri, 2011, 205). Una tercera normativa es la Ley de Centros Poblados (10.723/1946), donde se intentó constituir la trama urbana del Uruguay moderno pero de esto poco se concretó (Magri, 2011, 206). El gobierno de Montevideo en el año 1997 (reformulado en 2008) reglamentó el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto N° 28.242, Exp. N° 97-003234)² de la ciudad, reconociendo la expansión urbana calificándolas como áreas periféricas y regulando sobre estas.

Por último, vale destacar que se registran múltiples iniciativas (la mayoría que no prosperaron) que comienzan en 1973, con un lapsus en la dictadura, y se reanudan con la democracia (Magri, 2011. 211).

- En 1973, el Intendente ordenó un estudio de diagnóstico sobre las condiciones de expansión periférica de Montevideo.
- “En 1984, se realiza un Convenio de Coordinación Intermunicipal que se materializa en la Comisión Técnica Asesora con fines de identificar y planificar políticas interdepartamentales de intereses comunes enfocados al ordenamiento del territorio”.
- En 1985 se crea el Plenario Interjuntas del AMM, en el ámbito de las Juntas Departamentales de Montevideo, Canelones y San José, (y luego Florida). El mismo se constituyó en comisiones temáticas elaborando diagnósticos y generando propuestas sobre ambiente, transporte y vivienda entre los principales. Aún

² El POT fue aprobado por el decreto No 28.242 del 16-09-1998, reformulado en algunos aspectos con la aprobación de las Directrices Departamentales de OT y DS, decreto No 34870 del 14-11-2013.

persiste.

- En 1992 se crea en el ámbito del MVOTMA la Comisión de Área Metropolitana, nutrida de diagnósticos y prospectivas elaboradas en el ámbito académico en el área del ordenamiento territorial, pero no tuvo continuidad.
- “De la década de los noventa es la Comisión de Transporte Interdepartamental en la órbita del MTOP, cuyo cometido fue la regulación de normas con orientación metropolitana, aunque no registra mayores logros de coordinación hasta 2005 cuando comienza a participar en la Agenda Metropolitana de Montevideo”.
- “También de la década de los noventa son las Comisiones sectoriales creadas para la elaboración de planes especiales donde la problemática metropolitana era considerada. Los programas de Erradicación de Asentamientos Irregulares en la órbita de la OPP (Programas FAS y PRIS), el Plan Metropolitano de Gestión de Residuos Sólidos, el Plan de Saneamiento Urbano entre otros constituyeron miradas específicas de una problemática compleja y multifacética. Estos intentos, la mayoría abandonados con los sucesivos cambios de gobierno nacional, fueron liderados por el Estado central, con escasa competencia de las Intendencias”.

En síntesis, previo al 2005 pueden mencionarse un conjunto de normativas que avanzan en la definición de competencias departamentales, pero sin considerar la problemática metropolitana específicamente. A su vez, buena parte de los intentos de creación de espacios de coordinación y políticas fueron de baja intensidad, en parte asociados a un fenómeno que no era considerado urgente.

Por otro lado, se debe destacar que algunos organismos de manera sectorial también incorporan la definición del AM a la hora de instrumentar sus acciones (MTOP, ANEP, ASSE, entre otros) pero estas visiones regionales no siempre tienen la misma delimitación geográfica lo que se refleja en la organización institucional.

De todas formas, es posible identificar un número significativo de acciones, aunque con resultados dispares, que se han llevado adelante desde el 2005 en adelante. Entre estas acciones se puede destacar en primer lugar, la aprobación de algunos planes o estrategias comunes para pensar el desarrollo del AM.

En el plano nacional las *Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Las directrices incorporan la dimensión metropolitana y ponen énfasis en el desarrollo de herramientas de planificación territorial como pilar del desarrollo. Entre ellas la creación de Estrategias regionales que da nacimiento a las Estrategias de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas (EROTM); y el Plan de Cambio Climático.

Las EROTM, aprobadas en el año 2011, son el resultado de un proceso de construcción conjunta entre los diferentes actores tanto nacionales –con la DINOT– como sub nacionales –Intendencias de Montevideo, San José y Canelones–. Pero también, es un proceso de construcción participativa, ya que la propia ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (18.308) establece canales claros de participación ciudadana a la hora de elaborar las estrategias, tanto por medio de la Puesta de Manifiesto como de la Audiencia Pública. Un punto para destacar es que las EROTOM fueron aprobadas por las tres Juntas Departamentales y el Poder Ejecutivo.

Estas estrategias buscan sentar las bases para establecer acuerdos de largo plazo para el ámbito metropolitano, por medio de la coordinación y articulación. Para esto se establecieron seis objetivos de mediano y largo plazo para concretar el OT del AM:

1. *Posicionar el Área Metropolitana en el sistema de ciudades del Cono Sur, a partir del reconocimiento de su papel destacado en la Región Litoral Sur del territorio nacional y sus relaciones con los otros centros urbanos componentes del sistema de ciudades del país.*
2. *Promover la localización ordenada de actividades productivas (agro- pecuarias, industriales, logísticas y turísticas), en condiciones de compatibilidad con los otros usos del territorio, potenciando las infraestructuras y equipamientos instalados y asegurando la sustentabilidad ambiental.*
3. *Propender a la integración social y al fortalecimiento de las centralidades metropolitanas y locales. Dotar las centralidades de equipamientos de uso colectivo. Planificar la realización de nuevos espacios públicos, mejorar la calidad de los existentes y la accesibilidad a ellos.*
4. *Adoptar medidas tendientes a consolidar, completar y densificar las áreas urbanizadas. Establecer límites a su expansión insostenible. Fomentar el mejor aprovechamiento de las capacidades e infraestructuras instaladas.*
5. *Promover la construcción de una identidad metropolitana y el reconocimiento de las diversidades y singularidades en la conformación urbano-territorial.*
6. *Fortalecer la puesta en valor de los paisajes naturales y culturales relevantes.*

Por su parte, el Plan de Cambio Climático se basó en un proceso de más de dos años de planificación participativa en el que participaron diversos actores del territorio, tanto públicos como privados, constituyéndose en el primer plan de cambio climático a nivel sub nacional en el país. En el plan se definieron algunas líneas estratégicas fundamentales, se identificaron las políticas asociadas a esas líneas y se pensó en cómo abordar estos asuntos de manera conjunta. A su vez, el plan un conjunto de acciones que se adelantan en cada departamento, en cumplimiento de los proyectos propuestos en el Plan de Acción.

En el mismo sentido, la elaboración de las *Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial de las Actividades Extractivas en el Área Metropolitana de Montevideo*, o el *Proyecto de Ordenanza de Instalaciones Sanitarias Internas* reflejan los intentos interinstitucionales por regular de forma conjunta actividades claves del territorio. Asimismo, la gestión como área protegida de los Humedales de Santa Lucía va en la línea de la gestión conjunta de los recursos ubicados en los tres departamentos.

Estos acuerdos políticos, junto con otros, muestran experiencias de gobernanza metropolitana relevantes así como la interacción de los actores en pos de la solución de problemas públicos. En algunos casos, ello se ha reflejado en la elaboración de marcos normativos comunes entre los tres gobiernos departamentales. En otro plano, aunque no es estrictamente mente definido para el área metropolitana, la aprobación en 2007 de la Ley Nº 18.093 promueve la adopción de formas jurídicas para la prestación de servicios o actividades de desarrollo local entre gobiernos departamentales o entre éstos y entes autónomos y servicios descentralizados.

Asunto	Acción/Plan/Programa
Cambio Climático	Plan de Cambio Climático

Cuencas	Plan de Gestión integral y compartida de la cuenca del arroyo Carrasco
Instalaciones sanitarias	Proyecto Ordenanza de Instalaciones Sanitarias Internas
Ordenamiento Territorial	Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
Áreas Protegidas	Declaración de los Humedales del Santa Lucía como área protegida
Saneamiento	Plan de Saneamiento Urbano
Transporte	Sistema de Transporte Metropolitano
Turismo y cultura	Programa “Uruguay a Toda Costa”
Productivo	Doce medidas de fomento a la producción artesanal de Alimentos Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial de las Actividades Extractivas en el Área Metropolitana de Montevideo
Asuntos múltiples	Sistema de ciudades (DINOT-OPP)

Fuente: Elaboración propia.

Estas acciones revelan una intención de tratamiento de asuntos metropolitanos en distintas arenas de políticas, en algunos casos mediante planes o estrategias y en otros casos mediante acciones más concretas o puntuales.

2.1. El Programa Agenda Metropolitana

El Programa Agenda Metropolitana (AM) surge en el año 2005 como un convenio entre Presidencia de la República, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo y las Intendencias de Montevideo, Canelones y San José (con posible participación de otros Departamentos en casos específicos). Su fin era articular y gestionar de manera integrada los territorios en busca de promover el desarrollo local sustentable. Agenda se refiere a “una carta de navegación común, como una forma de compartir problemas y soluciones” (Agenda Metropolitana, 2007: 401). Se integra por una Junta Directiva, espacio de relación intergubernamental entre los Intendentes de los 3 Departamentos, y un Equipo de Coordinación Ejecutiva, compuesto por delegados de las Intendencias y un gerente encargado de los enlaces (Magri et al, 2011). “Se lo ve como proceso. Incluye a las tres intendencias firmantes y también a todas aquellas que entiendan oportuno integrarse” (Agenda Metropolitana, 2007:401).

La AM permitió no sólo la celebración de acuerdos entre las Intendencias, sino con otros organismos estatales y no estatales, actores privados, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, entre otros, generando una gestión compartida, interinstitucional y profundizadora de la descentralización (Agenda Metropolitana, 2007).

Según Magri, et al. (2011), la AM es una sinergia que fomenta la coordinación intergubernamental, la participación social y corporativa que omite explícitamente una institucionalidad formal, presa de la voluntad política. El programa permite a su vez hacer más patentes los límites institucionales existentes, la necesidad de repensar los mecanismos legales, pero también el desarrollo de capacidades técnicas y políticas que permitieran abordar los problemas metropolitanos en conjunto.

AM no constituyó una nueva supramunicipalidad en sentido estricto sino el reconocimiento político de la necesidad de trabajo conjunto. En ese marco se suscribieron acuerdos y documentos programáticos que implicaron compromisos de largo plazo. En la práctica, buena parte de los acuerdos debían ser posteriormente refrendados en cada gobierno y junta departamental a efectos de su aprobación como norma departamental.

Pese al intento coordinador de AM, su posición de conducción de políticas mostró limitaciones asociadas a su capacidad política y técnica de dar respuesta a los asuntos, demandas e iniciativas que surgían. Algunos ejemplos son el conjunto de iniciativas plantadas en materia productiva que terminaron siendo emprendidas de forma unilateral por los gobiernos departamentales, referidas a su propio territorio (Magri, et al., 2011). Estos problemas fueron debilitando la propia dinámica político-institucional de la AM. Si bien fue un hito en la cultura política para abordar los temas metropolitanos, fue progresivamente perdiendo centralidad como espacio de coordinación de políticas.

El panorama descripto de la construcción institucional del AMM muestra que existe escasa normativa que tome en cuenta al AMM como espacio jurídico en tanto las competencias están fragmentados entre los distintos niveles de gobierno. Pese a ello, han existido algunos intentos que en general han tenido poca capacidad técnica y política para el desarrollo de políticas metropolitanas. Quizás el intento más relevante fue la creación de AM, aunque ha presentado problemas para constituirse como un espacio estratégico. Esta realidad institucional se contrapone con una creciente presencia de redes de actores preocupados en asuntos que tienen expresión metropolitana. Por último, hay que destacar que las dinámicas político-partidarias son también un factor que ha jugado en la construcción de dispositivos institucionales en tanto implican redistribución de poder.

En base a este diagnóstico se presentan, por una parte, una serie de variables que influyen en la construcción institucional de la gestión metropolitana, por otra parte, una serie de tendencias robustas que a su vez identifican incertidumbres críticas pensando en el futuro del AMM.

3. Dimensiones, variables e indicadores

A partir de este estado de situación, de los estudios sobre gobernanza y gestión metropolitana, así como del diagnóstico particular del AMM, se identificaron siete dimensiones, y dieciocho variables. A continuación, se describen cada una de esas dimensiones y sus variables, planteando una serie de hipótesis para pensar la gestión metropolitana. Estas dimensiones se consideran claves para repensar la gestión metropolitana al 2050.

Dimensión 1: Normativa: entendida como conjunto de leyes que ordenan política y jurisdiccionalmente el territorio y las competencias de los actores sobre los asuntos

metropolitanos.

El contar con normas claras que reconozcan el espacio metropolitano, y que luego se cristalicen en unidades organizativas y decisiones en conjunto entre los diferentes gobiernos y actores claves, es un aspecto central para afrontar la gestión de los asuntos.

Esta dimensión cuenta con cuatro variables:

- Leyes y decretos
- Resoluciones en conjunto
- Niveles de gobierno y competencias
- Estructura organizacional del Estado

Dimensión 2. Capacidades técnicas: entendida como recursos humanos y administrativos con los que cuentan los gobiernos para cumplir sus objetivos.

El contar con los recursos y capacidades técnicas necesarias es un factor clave para el manejo de los asuntos metropolitanos, dado que determina la capacidad de elaborar y diseñar políticas públicas efectivas.

Esta dimensión cuenta con cuatro variables:

- Recursos humanos
- Recursos financieros
- Sistemas de información
- Organización

Dimensión 3. Relaciones intergubernamentales: entendida como la capacidad de los gobiernos de relacionarse con el entorno para el logro de los objetivos, construyendo espacios de gobernanza metropolitana.

La forma en como los actores gubernamentales interactúan va a favorecer o limitar la capacidad de llegar a acuerdos sobre ciertos asuntos. El contar con canales de interacción formales, con formas multilaterales de negociación, y de acuerdos de consenso favorecerían la gestión de asuntos metropolitanos.

Esta dimensión cuenta con tres variables:

- Canales de interacción
- Formas de negociación
- Formatos de decisión

Dimensión 4. Cultura y participación ciudadana: entendida como las prácticas y hábitos ciudadanos que buscan incidir sobre las políticas públicas con perspectiva metropolitana.

En oportunidades algunos asuntos adquieren una relevancia en la agenda pública que los

propios ciudadanos los identifican como problemas de naturaleza metropolitana. Es de esperar que si esto sucede, la demanda ejercida desde la propia ciudadanía genere incentivos para gestionar asuntos de forma conjunta.

Esta dimensión cuenta con dos variables:

- Acciones/espacios de participación ciudadana
- Conciencia sobre los asuntos metropolitanos

Dimensión 5. Red de actores: refiere al conjunto de actores que intervienen en los asuntos metropolitanos, sus vínculos y su capacidad de incidencia.

La gestión metropolitana implica la presencia de múltiples actores de diferente naturaleza. La conformación de redes fuertes, en base a recursos compartidos y a la disposición para cooperar –y no generar bloqueos–, es fundamental para la gestión de los asuntos metropolitanos.

Esta dimensión cuenta con tres variables:

- Naturaleza de la red
- Actitud de los actores a la hora de definir políticas
- Recursos de los actores

Dimensión 6. Político-electoral: refiere a la distribución de poder político-partidario entre los diferentes niveles de gobierno del Área Metropolitana.

Es de esperar que los escenarios de cohabitación política, es decir gobiernos liderados por diferentes partidos políticos, genere ciertos conflictos a la hora de pensar en la gestión metropolitana, dado que sus orientaciones ideológicas, y en consecuencia de políticas, pueden ser diferentes.

Esta dimensión cuenta con dos variables:

- Número de partidos en el gobierno
- Grado de cohabitación política

El cuadro a continuación describe las seis dimensiones desarrolladas, donde se plantea el concepto, las variables y los indicadores.

Dimensiones	Definición	Variables	Definición	Indicadores
Normativa	Conjunto de leyes que ordenan política y jurisdiccionalmente el territorio y las competencias de los actores sobre los asuntos metropolitanos	Leyes y decretos (N1)	Normativa que reconoce al AM como espacio jurídico.	- Nº de normativas que reconocen al AM. - Jerarquía de la normativa (Constitución, leyes, dec. Deptales, etc.)
		Resoluciones en conjunto (N2)	Normativa homogénea que toman los diferentes gobiernos departamentales y que afectan al AM	- Nº de decreto o resoluciones
		Niveles de gobierno y competencias (N3)	Normativa que reconoce competencias compartidas entre niveles gobierno sobre asuntos metropolitanos.	- Nº de normativas que reconocen al AM. - Jerarquía de la normativa (Constitución, leyes, dec. Deptales, etc.)
		Estructura organizacional del Estado. (N4)	Normativa que regula la estructura organizacional de los gobiernos del AM.	- Existencia de unidades organizativas con enfoque metropolitano.
Capacidades técnicas	Recursos humanos y administrativos con los que cuentan los gobiernos para cumplir sus objetivos	Recursos humanos (CT1)	La dotación de recursos humanos, tanto en cantidad como en calidad, tomando en cuenta la experiencia y formación para abordar temáticas metropolitanas.	Número de funcionarios
				Idoneidad y capacidad
				Capacidad de reclutamiento de expertos
		Recursos financieros (CT2)	La dotación de recursos financieros destinados al abordaje de asuntos metropolitanos.	Financiamiento de acciones sobre problemas en clave metropolitana
		Sistemas de información (CT3)	La dotación de sistemas de información para trabajar y sistematizar datos y estadísticas.	Disponibilidad de datos
				Calidad de los datos
		Organización (CT4)	La presencia de áreas y unidades de trabajo con enfoque metropolitano.	Utilidad de los datos
				Áreas con enfoque metropolitano
Relaciones intergubernamentales	Capacidad de los gobiernos de relacionarse con el	Canales de interacción (R11)	Los espacios de coordinación intergubernamental para el abordaje de asuntos metropolitanos.	Estabilidad de las áreas
				Formales
				Informales

	entorno para el logro de los objetivos, construyendo espacios de gobernanza metropolitana	Formas de negociación (R12)	Refiere a la cantidad de actores que participan en los procesos de negociación y la naturaleza de los actores (ej. distintos niveles de gobierno.)	Vertical (diferentes niveles de gobierno)
				Horizontal (mismo nivel de gobierno)
				Bilateral
				Multilateral
		Formatos de decisión (R13)	Refiere a los mecanismos por el cual se toman decisiones en los asuntos metropolitanos (ej. imperativos o de consenso).	Imperativo
				Consenso
Cultura y participación ciudadana	Prácticas y hábitos ciudadanos que buscan incidir sobre las políticas públicas con perspectiva metropolitana	Acciones/espacios de participación ciudadana (C1)	La presencia de espacios de participación ciudadana que aborden asuntos metropolitanos.	Institucionalizados
		Conciencia sobre los asuntos metropolitanos (C2)	Refiera al grado en que los ciudadanos tienen incorporados los problemas desde una perspectiva metropolitana.	No institucionalizados
				Nivel de reconocimiento de los problemas y soluciones en clave metropolitana
Red de actores	Conjunto de actores que intervienen en los asuntos metropolitanos, sus vínculos y su capacidad de incidencia	Naturaleza de la red (RA1)	Refiere al número y tipo de actores que conforman la red de asuntos metropolitanos.	Número de actores
				Tipo de actores
				Densidad/intensidad de la red
		Actitud de los actores a la hora de definir políticas (RA2)	Refiere a la actitud proactiva o de bloqueo de los actores para posicionarse ante los asuntos metropolitanos	Proactivo
				Neutro
				Bloqueo
		Recursos de los actores (RA3)	Refiere a los recursos (técnicos, financieros, información, movilización, etc.) que los actores tienen para aportar a la red.	Financieros
				Legitimidad
				Movilización
				Personal
Político-electoral	Distribución de poder político-partidario entre los diferentes niveles de gobierno del Área Metropolitana	Distribución político-electoral (PE1)	Refiere a la importancia distribución político-electoral de los gobiernos del AM.	Número de partidos en el gobierno
				Grado de cohabitación política

Tendencia de las variables

En esta sección presentamos las tendencias de las variables, pensando en comportamiento pasados y futuros cambios en las mismas. Las tendencias se dividen en cinco categorías:

- 1) Estable: sin cambios significativos en el pasado reciente.
- 2) Fuertemente regresiva: existieron cambios, pero se fue perdiendo la fuerza de los mismos hasta desaparecer la tendencia.
- 3) Levemente regresiva: existieron cambios, pero se fue perdiendo la fuerza de los mismos, aunque continua la tendencia pero con menor fortaleza.
- 4) Fuertemente progresiva: existen cambios que se vienen acentuando de manera constante.
- 5) Levemente progresiva: existen cambios que se vienen acentuando de manera moderada.

Dimensiones	Variables	Tendencias	Factores de cambio
Normativa	Leyes y decretos	Estable	- Acuerdos políticos de gran porte. - Necesidad de readecuación para la implementación de políticas estratégicas para el AM
	Resoluciones en conjunto	Levemente progresiva	
	Niveles de gobierno y competencias	Levemente progresiva	
	Estructura organizacional del Estado.	Estable	
Capacidades técnicas	Recursos humanos	Levemente progresiva	- Fuerte inversión - Cambios tecnológicos - Crecimiento económico - Profesionalización de la gestión
	Recursos financieros	Levemente progresiva	
	Sistemas de información	Levemente progresiva	
	Organización	Levemente progresiva	
Relaciones intergubernamentales	Canales de interacción	Levemente regresiva	- Niveles de cohabitación política - Relacionamiento interpersonal
	Formas de negociación	Levemente progresiva	
	Formatos de decisión	Levemente progresiva (consenso)	
Cultura y participación ciudadana	Acciones/espacios de participación ciudadana	Levemente progresiva	- Creación de espacios - Factores socioeconómicos
	Conciencia sobre los asuntos metropolitanos	Estable	
Red de actores	Naturaleza de la red	Fuertemente progresiva	- Nuevas inversiones - Cambios productivos - Problemas medioambientales
	Actitud de los actores a la hora de definir políticas	Levemente progresiva (positiva)	
	Recursos de los actores	Levemente progresiva	
Político-electoral	Distribución político-electoral	Estable	- Modificaciones en el sistema de partidos - Modificaciones en el sistema electoral

Por último, es necesario profundizar sobre una dimensión que parte de una concepción diferente a las anteriores. En esta dimensión lo que se busca explorar es la relevancia que tienen ciertos temas específicos para el AMM. En este sentido, se parte de la base que existen un conjunto de temas que tienen carácter metropolitano, pero que no todos adquieren la misma importancia para el AMM. Por tanto, se plantean indicadores que permitan diferenciar dicha relevancia y en consecuencia determinar sobre cuáles asuntos es necesario profundizar la gestión para 2050.

Dimensión	Definición	Variable	Definición	Tema	Indicador
Temas metropolitanos	Asuntos que por su naturaleza se conforman como temas metropolitanos	Relevancia de los temas	Relevancia que asumen los diferentes asuntos para el AMM	Cursos de agua	Nivel de importancia (1 a 4)
				Cambio Climático	
				Ordenamiento Territorial	
				Cuencas	
				Saneamiento	
				Transporte	
				Recolección de residuos	
				Logística portuaria	
				Cultura y participación	
				Hábitat y vivienda	
				Vialidad	
				Espacios públicos	
				Desarrollo productivo	

4. Tendencias robustas e incertidumbres críticas

Estas líneas están orientadas a generar insumos de discusión respecto de proyectar el AMM hacia el 2050 en términos de gobernanza e institucionalidad. La pregunta que nos guía es: ¿Qué desarrollos institucionales podrían generarse en el AMM de cara al 2050 que favorezcan un desarrollo productivo, con inclusión social y democrática? En este sentido, se identifican algunas tendencias robustas que a su vez generan incertidumbres críticas pensando a futuro.

Tendencias robustas	Incetidumbres críticas
1. Mayor presencia de actores públicos y privados que llevan a la conformación de redes interinstitucionales y temáticas del área metropolitana.	Transformación de la interacción en agenda de políticas y estrategias de desarrollo basadas en la coejecución.
2. Estabilidad institucional en términos organizativos: gobiernos departamentales se mantienen.	Peso de lo político-electoral en las decisiones de política metropolitana.
3. Descentralización territorial: creación del tercer nivel de gobierno.	Adquisición de nuevas competencias y capacidades por parte de Municipios y fortalecimiento de los gobiernos departamentales. Modificación de estructuras institucionales que redistribuyan las competencias entre niveles de gobierno.
4. Mayor especialización funcional: creación de áreas de gobierno especializados (SNAP, Secretaría de Cambio Climático, etc).	Conformación de una agenda de todo el gobierno que integre la problemática metropolitana.
5. Perspectiva metropolitana: consolidación de una visión y discurso político en clave metropolitana.	Espacios institucionales que superen lo departamental en las diferentes áreas.

1. La red de actores del AMM ha crecido, y es esperable que esta tendencia continúe. Esto permite, una diversidad mayor a la hora de abordar las problemáticas, incorporando temas a la agenda que antes no estaban presentes, y nuevas voces son escuchadas. Ello resulta un factor positivo, pero al mismo tiempo plantea desafíos en tanto complejiza el “juego” de la gobernanza, el cual se hace más rico en oportunidades de desarrollo y construcción de capital social, pero también genera la posibilidad de conflictos a la hora de pensar el desarrollo de innovaciones institucionales. En ese marco, parece necesario avanzar hacia una mayor co-ejecución de políticas, no solo en el intercambio, sino en espacios institucionalizados que realmente impliquen la toma de decisiones en conjunto. Para esto parece necesaria una mayor institucionalización de los arreglos de gobernanza existentes.
2. Si bien la creación de los municipios ha sido un cambio institucional relevante, una vez conformados los tres niveles, parece difícil pensar que exista algún tipo de modificación en las dichas estructuras de gobierno. En este sentido, los Departamentos y sus gobiernos serán ejes centrales de la conformación de políticas en el territorio. Este escenario, de distribución territorial del poder entre los diferentes niveles, lleva a poner sobre la mesa la importancia de la coordinación entre actores de gobierno muchas veces con posturas ideológicas diferentes que implican formas de gestión disímiles. Por tanto, ante un escenario de distribución de poder que se va a seguir profundizando, pensar los problemas metropolitanos implica necesariamente poner sobre la mesa los intereses político-electorales de los actores.
3. En relación al punto anterior, una tendencia que parece consolidarse en el escenario nacional refiere al proceso de descentralización territorial, tanto departamental como municipal. En ese sentido, es esperable que los Gobiernos Departamentales y Gobiernos Municipales adquieran nuevas competencias de gestión. Ello significa una mayor participación en la prestación de servicios públicos, pero probablemente también en la complejidad de servicios que ya son brindados. Este último punto se encuentra muy atado a en qué medida se seguirán profundizando los procesos de descentralización administrativa y fiscal hacia estos niveles de gobierno.
Un punto crítico es cómo los gobiernos subnacionales lograrán adquirir las capacidades que les permitan ejercer nuevas funciones con eficacia y eficiencia. Así también, el estudio de formatos institucionales innovadores que mitiguen problemas de escala para reducir costos.
4. Por otro lado, las estructuras de gobierno, especialmente a nivel nacional -pero también en el departamental- parecen estar marchando hacia una mayor especialización funcional de acuerdo a áreas de políticas. Ejemplo de ello son la creación de agencias para abordar temas de cambio climático, la creación de sistemas de áreas protegidas, emergencias, entre otros. Esta especialización facilita la solución de problemas pero al mismo tiempo impone costos de coordinación y sobretudo la conformación de una agenda integrada. Ello se torna especialmente relevante para el AMM en tanto requiere, por una parte, su incorporación como espacio específico, por otra parte, implica, trabajar sobre

temas que impactan de forma transversal a varias jurisdicciones.

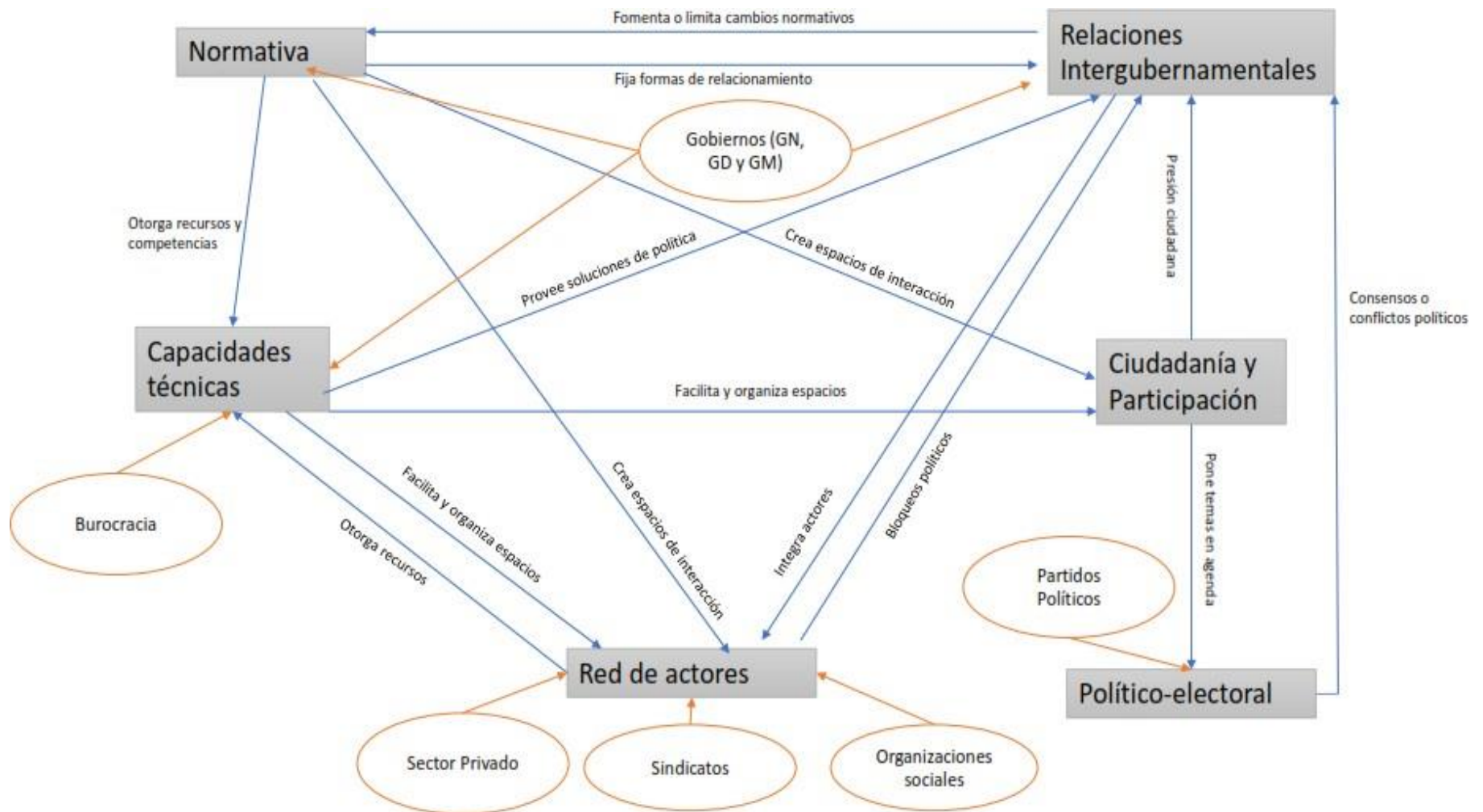
5. Como se ha venido desarrollando en este documento, en los últimos años ha existido desde los diferentes actores de la red, un discurso y visión de los problemas que se abordan desde una perspectiva metropolitana. Pese a estos avances, también se ha identificado que este discurso se ha cristalizado en instituciones que, si bien han avanzado, su capacidad de incidencia ha sido escasa.

5. Características del sistema y relación entre las determinantes

Las dimensiones identificadas no son independientes entre sí, ni tampoco por sí solos pueden marcar las reglas de juego en materia gestión municipal. De hecho se encuentran insertos dentro de un marco institucional que los condiciona. Así, se pueden identificar relaciones directas entre las seis dimensiones analizadas, que permiten observar la necesidad de complementarse unas con otras.

A su vez, los actores que componen ese marco también están más vinculados o pueden incidir más sobre algunas dimensiones más que sobre otras –esto va a depender de sus intereses estratégicos y sus recursos-.

El siguiente cuadro busca, por medio de un diagrama de flujos, presentar la interacción entre las dimensiones y los actores asociados a cada una de ellas.



6. Interrogantes para ser respondidas en el taller

1. *¿Cuáles son los desafíos y asuntos claves que deben abordarse interinstitucionalmente para pensar en el desarrollo e integración metropolitana en Montevideo?*
2. *¿Cuáles formatos de gestión y decisión de los asuntos metropolitanos serían deseables hacia el futuro?*
3. *¿Es necesario y/o deseable una estructura gobierno metropolitano? ¿por qué?*
4. *¿Cuáles son las capacidades técnicas y los recursos a desarrollar para abordar los asuntos metropolitanos de forma más efectiva? ¿cómo?*

7. Bibliografía

- ACEITUNO, P. (2014). La prospectiva en la construcción local de políticas públicas. Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, 2 (1), 28.49.
- AGENDA METROPOLITANA. (2007). Libro blanco del Área Metropolitana. Uruguay: Editorial Agenda Metropolitana.
- BÖRZEL, T. (1997). ¿Qué tienen de especial los policy-networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. Traducción Ma. A. Petrizzo, Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid.
- GODET, M. y DURANCE, P. (2011). La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios. DUNOD, UNESCO.
- HEFFEN, O. (2000) Governance in modern society: effects, change and formation of government institutions.
- JORDANA, J. (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Doc. Trabajo I-22UE, Proyecto INDES, UE. Washington DC, 2001 www.eclac.org
- LEFEVRÉ, C. (2005) Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En: Cuadrado & Fernández (Ed.). Gobernar las metrópolis Pág. 4
- MAGRI, A. (2004) Gobierno y Relaciones Intergubernamentales en las Áreas Metropolitanas: Apuntes teóricometodológicos y estado del arte de un tema irresuelto" DT nº43, ICP/FCS, Montevideo.
- MAGRI, A. (2011) Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo.
- MAGRI, A.; FREIGEDO, M. y Tejera, R. (2011). Construyendo gobernanza: presente y desafíos para el Área Metropolitana de Montevideo. Montevideo: UdelaR, FCS, CIP, CSIC.
- MEDINA VÁZQUEZ y ORTEGÓN (2006). Manual de prospectivas y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. CEPAL, ILPES.
- PETERS G. y PIERRE J.(2002) La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?. ISSN 0185-013X, Nº. 169, 2002, págs. 429-453
- PRATS i CATALÁ J., (2001) Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. IIGOV. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10.

Barcelona

- RODRÍGUEZ, A. y OVIEDO, E. (2001). Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. CEPAL. Serie Medioambiente y desarrollo N° 34. Santiago de Chile.
- UNEP (2002) Global Environment Outlook-3: Past, present and future perspectives. Earthscan, London.
- ZURBRIGGEN, C. (2006) El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. Revista de CP, vol. 26, Montevideo.
- ZURBRIGGEN, C. (2008) Estado, sociedad y desarrollo. Hacia una reconceptualización de la forma de gobernar: El gobierno de multinivel y el gobierno en red
- ZURBRIGGEN, C. y MILANESI, A. (2007). “Vértice institucional. Políticas, instituciones e intereses” en *Libro Blanco del Área Metropolitana* (Uruguay: Editorial Agenda Metropolitana).

Otras fuentes

- Constitución de la República
- Ley Orgánica Municipal (n° 9515/1985),
- Ley N° 18.567 Descentralización política y participación ciudadana (Publicada D.O. 19 oct/009 - N° 27838)
- Ley de Centros Poblados (10.723/1946),
- Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto N° 28.242, Exp. N° 97-003234).

Anexo: Cambios realizados al documento a partir del primer taller de prospectiva.

Esta sección resume los cambios realizados en el documento en base los comentarios realizados por las participantes del taller, así como las apreciaciones vertidas por el equipo de la Intendencia Departamental de Montevideo. Estos comentarios fueron recogidos en la relatoría del taller.

Para responder a tales comentarios, que en algunas oportunidades eran complementarios los agruparemos según cortes temáticos.

1. La definición de Área Metropolitana

Una de las críticas que se le realizó al documento es la falta de una definición de Área Metropolitana. En este sentido, son muchas las posibilidades de entender este espacio desde diferentes perspectivas. Desde una perspectiva urbanística o territorial, existen abundantes estudios que buscan definir los límites de dichas áreas buscando avanzar en el ordenamiento y la planificación del espacio (su disposición y diseño), incluso con hallazgos disímiles entre los mismos. Algo similar sucede desde una perspectiva sociológica, que tiene una mirada basada en las relaciones humanas y ciertos códigos simbólicos que conforman un acervo social. En nuestro caso, si bien comprendemos estas perspectivas, y tomamos en cuenta su valor para entender los problemas metropolitanos, en este diagnóstico asumimos una visión político-institucional del AM. En este sentido, se incorporó al documento una definición que toma en cuenta esta perspectiva y que permite luego una definición de las dimensiones de análisis trabajadas a lo largo del documento.

2. La normativa y las políticas en relación al Área Metropolitana

Se realizaron comentarios respecto del escaso desarrollo de algunas acciones, política y normativa referidas al área metropolitana. Si bien la mayor parte de estas acciones estaban listadas, a partir de dichos comentarios se incorporaron mayores referencias. En particular respecto de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas, el Plan Climático y la Ley. 18.093, entre otros.

3. Comentarios sobre Agenda Metropolitana

Se vertieron comentarios respecto del escaso desarrollo de hitos llevados a cabo en el marco del Programa Agenda Metropolitana. Sobre este punto vale aclarar que el objetivo del diagnóstico no era realizar un estudio pormenorizado de Agenda Metropolitana sino mostrar sus pautas de funcionamiento interinstitucional, identificando ciertos avances, pero también los déficits en términos de gestión con el objetivo de señalar asuntos críticos en términos de prospectiva.